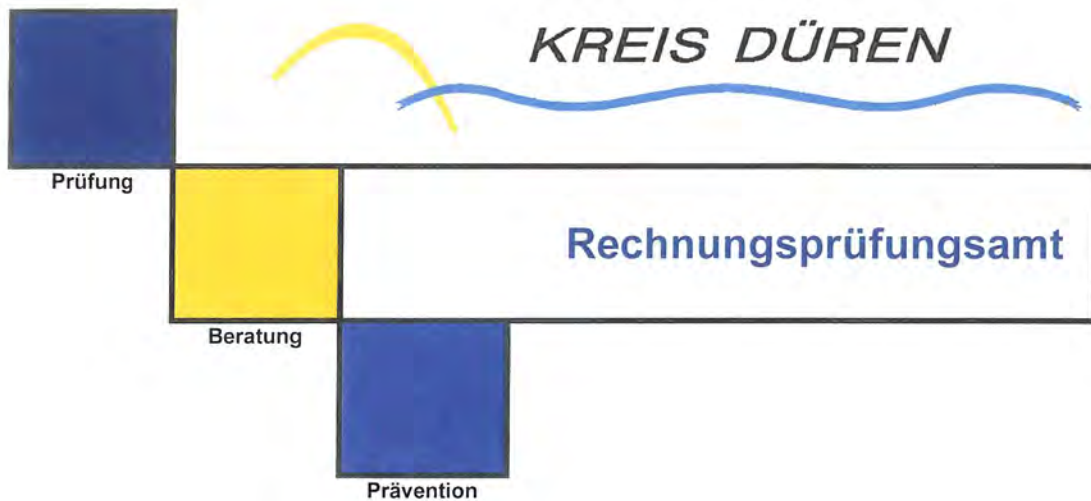




Drs. Nr. 287/07

Redaktioneller Hinweis:

Der vorliegende Bericht über die geprüfte Jahresrechnung 2006 ist **allgemeiner Berichtsband** nach § 101 Abs. 3 GO NRW a.F. und damit der Öffentlichkeit zugänglich. Hierauf wurde durch öffentliche Bekanntmachung hingewiesen. Personenbezogene Daten etc. wurden anonymisiert.

Jahresprüfbericht

über die Prüfung der Jahresrechnung 2006



anonymisierter = allgemeiner Berichtsband

zitiert:

**"Man kann sich nur verbessern,
wenn man auf Fehler hingewiesen wird."**

Die Verwaltungsleitung
auf der Amtsleiterklausurtagung
am 28.02.2007 in Hürtgenwald

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2006

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 168 - 171

Tel. 02421 22 2344
Fax 02421 22 2078

www.kreis-dueren.de

E-Mail: g.kaemmerling@kreis-dueren.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammengefasstes Prüfungsergebnis	5
1. Allgemeiner Teil	15
1.0 Einleitung	15
1.1 Aufgaben, Stellung und Selbstverständnis des RPA	17
1.2 Personalsituation und Aufgabenentwicklung im RPA	23
1.3 Produkte der Rechnungsprüfung	32
1.4 Beratung durch das RPA	34
1.5 Prüfungsbemerkungen	36
1.6 Prüfungsspiegel ("Gliederung")	38
1.7 Prüfungsunterlagen	38
1.8 Prüfumfang und -gegenstand	39
1.9 Sonderprüfungen durch das RPA	40
1.10 Aufsichtsbehördliche Prüfung durch das RPA	41
1.11 Prüfung von Zuwendungen	42
1.12 Belegprüfung	44
1.13 Durchführung der Prüfung	45
1.14 Der Prüfbericht und seine Behandlung	46
1.15 Rechnungsprüfungsordnung und Dienstanweisung	48
2. Allgemeine Haushaltswirtschaft	49
2.1 Anzuwendendes Haushaltsrecht	49
2.2 Haushaltssatzung, Haushaltsplan und Anlagen	49
2.3 Haushaltssicherungskonzept	60
2.4 Vorläufige Haushaltsführung	61
2.5 Haushaltsorganisatorische Regelungen	70
2.6 Veranschlagungen im Haushaltsplan	70
3. Die Jahresrechnung	73
3.1 Allgemeines	73
3.2 Haushaltsrechtliche Feststellungen	74
3.3 Abschlussdaten der Jahresrechnung	77
3.4 Einhaltung des Haushaltsplans	81
3.5 Bewirtschaftung der Ausgaben	83
3.6 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	84
3.7 Deckungsfähigkeit	85
3.8 Verpflichtungsermächtigungen	87
3.9 Kreditaufnahmen	89
3.10 Kassenkredite und Zinsmanagement	91
3.11 Zuführungen zwischen VwH und VmH	96
3.12 Restebildung / Übertragungen	98
3.12.1 Bildung von Kassenresten	99
3.12.2 Bildung von Haushaltsresten	101
3.13 Die allgemeine Rücklage	115
3.14 Der Vermögenshaushalt	116
3.15 Verschuldung und Vermögen	117

3.16 Wirtschaftlichkeitsberechnungen	118
3.17 Kassenprüfungen und Bestandsaufnahme	120
3.18 Anordnungswesen der Ämter	120
3.19 Niederschlagungen	124
3.20 Kostenrechnende Einrichtungen / Gebührenwesen	125
3.20.1 Rettungsdienst	127
3.20.2 Fleischhygieneuntersuchungen	132
4. Allgemeine Verwaltung	137
4.1 Vorbemerkungen	137
4.2 Dringlichkeitsentscheidungen	138
4.3 Personalmanagement	140
4.4 Fortbildung	143
4.5 TUIV, Datensicherheit und Internet	145
4.6 Schulen - Verwendung der Schulpauschale	146
4.7 Soziales	148
4.7.1 Ergänzende örtliche Prüfung der Delegationskommunen	148
4.7.2 Laufende Hilfe zur Pflege in Einrichtungen HHSt. 1.4190.7400	151
4.8 Jugend / Kindergartenwesen	164
4.8.1 Belegprüfung Betriebskostenzuschüsse an Tageseinrichtungen	164
4.8.2 Finanzsituation kath. Träger von Kindertageseinrichtungen	167
4.8.3 Betriebskostenzuschüsse an Träger offener Jugendarbeit	170
4.9 Gesundheitswesen / Drogenberatungsstelle	177
4.10 Heizenergiekosten im Krelshaus	180
4.11 Druck- und Kopierkosten	182
5. Vergaben und Korruptionsprävention	185
5.1 Allgemeines	185
5.2 Vergabeverfahren nach Vergabearten	186
5.3 Einzelbetrachtungen	191
5.4 Erfassung und Dokumentation der Vergaben	201
5.5 Durchführung von Vergabeprüfungen	202
5.6 Korruptionsprävention	204
6. Sonstige Prüfbereiche	211
6.1 Beteiligungen / Betätigungsprüfungen	211
6.2 Vorprüfung für das Land	214
6.3 Unterjährige Prüfungen, Begleitung und Beratung	216
7. Schlussbemerkungen, Prüfergebnis	219
7.1 Prüfungsergebnis	219
7.2 Schlussbericht, Allgemeiner und Besonderer Teil	219
7.3 Beschluss- und Entlastungsvorschlag	220
Anlagen	221
Rechtsvorschriften	221
Abkürzungsverzeichnis	237

Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

Das Rechnungsprüfungsamt hat gemäß § 103 Abs. 1 GO die Jahresrechnung des Kreises Düren für das Jahr **2006** geprüft und in diesem **Jahresprüfbericht** zusammengefasst. Hierbei war zunächst nach § 101 Abs. 1 GO zu prüfen, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die Rechnungsbeträge vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei Einnahmen und Ausgaben nach den geltenden Vorschriften verfahren ist,
- die Vorschriften für Verwaltung und Nachweis von Vermögen und Schulden eingehalten sind.

Ziel der Prüfung war es weiterhin, im Wesentlichen **haushaltsrelevante Sachverhalte** sowie **sonstige Verwaltungsvorgänge** aus dem Jahr 2006 auf

- Rechtmäßigkeit,
- Ordnungsmäßigkeit,
- Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

zu untersuchen.

Der Bericht **gliedert** sich daher in die **Schwerpunktbereiche**:

- Allgemeiner Teil
- Allgemeine Haushaltswirtschaft
- Die Jahresrechnung
- Allgemeine Verwaltung
- Vergaben und Korruptionsprävention
- Sonstige Prüfbereiche

Der Jahresprüfbericht stellt **Sachverhalte** dar, enthält ermittelte **Tatbestände, Feststellungen** und **Hinweise**. Gleichzeitig gibt er **Anregungen, Empfehlungen** und **beratende Hinweise** zur künftigen Verfahrensweise und Behandlung von Sachthemen. Die Feststellungen und Anmerkungen der Rechnungsprüfung geben das **Ergebnis einer Prüfung** wieder und stellen hierbei keine objektiven oder abschließenden Werturteile dar.

Der Jahresprüfbericht zur Prüfung der Jahresrechnung 2006 hat **keine Feststellungen** ergeben, die einer **Entlastung** des Landrates **entgegenstehen**. Dem Rechnungsausschuss und dem Kreistag wird daher vorgeschlagen, die geprüfte **Jahresrechnung** nach § 94 GO zu beschließen und dem **Landrat die Entlastung** für das Haushaltsjahr **2006** zu erteilen.



Zusammenstellung der Feststellungen und Anmerkungen¹**1. Allgemeiner Teil****Anmerkung A 1 (S. 38)**

Unter Hinweis auf die Regelungen der Gemeindeordnung und der Allgemeinen Dienstordnung sind die Fachämter aufgerufen, dem RPA Abdrucke von bedeutsamen Vorschriften, Verfügungen, Erlassen, Zuwendungsbescheiden, Urteilen etc. *unaufgefordert* zuzuleiten.

Anmerkung A 2 (S. 40)

Soweit Verwaltungsangelegenheiten durch das RPA **gesondert** geprüft und/oder in Form von **Sonderberichten** dokumentiert werden, teilt das Rechnungsprüfungsamt **nicht** die *seinerzeit* vertretene Rechtsauffassung, wonach geprüfte Themen in Sonderberichten, *soweit sie haushaltsmäßig von Relevanz sind bzw. in das Ergebnis der Jahresrechnung einfließen*, von der **Entlastungsfrage** nach § 94 GO ausgenommen seien.

Anmerkung A 3 (S. 41)

Eine aufsichtsbehördliche Prüfung bei Kommunen kann **nicht** Angelegenheit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises sein. Ein entspr. Prüfauftrag findet in § 104 GO keine ausreichende Rechtsgrundlage.

Anmerkung A 4 (S. 43)

Die Prüfung von Zuwendungen ist eine **wichtige**, aber **keine pflichtige** Aufgabe der Rechnungsprüfung, sondern vollzieht sich im Rahmen des eigenständigen **Prüfungs-ermessens**. Soweit eine Zuwendungsmaßnahme im Einzelfall vom RPA geprüft werden soll, bedarf es hierzu eines **Prüfauftrags** nach § 103 Abs. 2 oder § 104 GO.

Anmerkung A 5 (S. 44)

Unter Hinweis auf § 36 Abs. 3 GemKVO erwartet die Prüfung eine Nachbesserung der organisatorischen und/oder technischen Vorkehrungen im Bereich der digitalen Archivierung von Kassenbelegen, damit eine **effiziente Belegprüfung** tatsächlich durchgeführt werden kann.

2. Allgemeine Haushaltswirtschaft**Feststellung F 1 (S. 50)**

Die in § 79 Abs. 5 GO vorgeschriebene **Anzeigefrist** wurde nicht eingehalten.

Feststellung F 2 (S. 54)

Die beschlossene Haushaltssatzung hätte zur Änderung ihres § 5 (Höhe der Kreisum-

¹ **Erläuterungen** zu den Begriffen "Feststellung" (F) und "Anmerkung" (A) sh. unter Ziffer 1.5

lage) durch eine **Nachtragssatzung** geändert werden müssen. Ob dies auch durch Dringlichkeitsentscheidung möglich ist, begegnet rechtlichen Bedenken.

Anmerkung A 6 (S. 58)

Die Rechnungsprüfung hält es für zweckmäßig, dass der jährliche **Sponsoringbericht** zeitnaher, d.h. bereits im Zusammenhang mit der Vorlage der Jahresrechnung (bis 31.3. d.J.), vorgelegt wird, damit er vom RPA noch in die laufende Prüfung der Jahresrechnung einbezogen werden kann.

Anmerkung A 7 (S. 58)

Das Rechnungsprüfungsamt erwartet künftig wieder eine Bereitstellung der beschlossenen Haushaltssatzung und des endgültigen **Haushaltsplans** in prüffähiger **Papierform**.

Anmerkungen A 8 (Zusammenfassung) (S. 69)

Die Verwaltung ist gehalten, die restriktiven Vorschriften zur Interimswirtschaft **eingehender** zu berücksichtigen. Bestehende **Regularien** sollten eingehalten oder angepasst werden. Bedeutsame Vereinbarungen oder Verträge sollten durch **schriftliche** Vereinbarungen dokumentiert werden. Rechtliche Verpflichtungen, die Ausgabeermächtigungen beinhalten, sollten künftig **erst** dann eingegangen werden, wenn die dazu benötigten Finanzierungsmittel (Sponsoring) **vorher** vertraglich (schriftlich) zugesichert wurden.

Anmerkung A 9 (S. 70)

Die Prüfung regt aus Gründen der Transparenz an, auch im Rahmen der §§ 80 GO, 34 GemHVO die **Erheblichkeitsgrenzen** durch den **Kreistag** festlegen zu lassen, um zu dokumentieren, ab wann der Kreistag die Notwendigkeit einer Nachtragshaushaltssatzung und eines –plans als gegeben ansieht.

Feststellung F 3 (S. 72)

Die überwiegende Anzahl der Sanierungsmaßnahmen ist *entgegen der haushaltsrechtlichen Zuordnungsvorschriften* im Vermögenshaushalt veranschlagt worden, obgleich in diesen Fällen eine Veranschlagung im Verwaltungshaushalt hätte erfolgen müssen.

3. Die Jahresrechnung**Feststellung F 4 (S. 75)**

Die Jahresrechnung wurde **nicht vollständig** fristgerecht vorgelegt.

Feststellung F 5 (S. 85)

Aus der vorgelegten, umfangreichen **Haushaltsrechnung** lässt sich in der dortigen Form (letzte Spalte) **nicht** entnehmen, ob ein dort ausgewiesener "Mehrbetrag" im Wege der außer- oder überplanmäßigen Ausgabe oder der echten Deckung oder der un-

echten Deckung bereitgestellt wurde. Dies ist ein Mangel in der Darstellungsform.

Anmerkung A 10 (S. 86)

Die Rechnungsprüfung hält es im Zuge eines transparenten, nachvollziehbaren und prüffähigen Verfahrens (**Berichtswesen / Controlling**) für erforderlich, dass abweichende Mittelbereitstellungen oder Ansatzüberschreitungen (*insb. eD, uD, einschließlich der mit diesen korrespondierenden Haushaltsstellen*) in ihrer **Höhe** und **haushaltsstellenscharf** in Form entsprechender Übersichten vorgelegt werden, damit eine kurzfristige Prüfung und Bewertung in *angemessener Zeit* ermöglicht wird.

Feststellung F 6 (S. 88)

Im Jahre 2006 konnte eine außerplanmäßige Ausgabe für das Hj. 2007 (noch) **nicht** ausgesprochen werden. Da im Jahre 2006 bereits Verpflichtungen ausgesprochen werden sollten, hätte ggf. eine **außerplanmäßige VE** (§ 84 Abs. 1 Satz 2 iVm. 82 GO) beschlossen werden müssen. Da die Haushaltssatzung jedoch keine VE vorsah, hätte es hierzu einer **Nachtragshaushaltssatzung** nach § 80 GO bedurft.

Anmerkung A 11 (S. 95)

Die Höhe der Kassenkreditzinsen ist exponentiell **gestiegen**. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, diese wieder auf ein sachgerechtes Maß zurückzuführen. Hierzu zählt ggf. auch die Wiedereinführung einer monatlichen Kreisumlagenzahlung.

Anmerkung A 12 (S. 113)

Die Auswertung der von der Prüfung erfassten **Haushaltsreste** ergab, dass deren Bildung aus Sichtweise der Fachämter **grds. nicht zu beanstanden** ist, da die dortigen Unterlagen nachvollziehbare Begründungen enthielten. Prüfungsfeststellungen ergaben sich insofern nicht. Die dahinter liegende **grundlegendere Problematik** der Restebildung darf gleichwohl nicht aus dem Blickfeld geraten. Auch die späte Beschlussfassung/Genehmigung der Haushaltssatzung bildet eine signifikante Einflussgröße.

Anmerkung A 13 (S. 114))

Die Prüfung ist der Auffassung, dass auch weiterhin die gesamte Restebildung und Übertragung von Einnahme- und Ausgabeermächtigungen **generell restriktiv(er)** vollzogen werden muss. Die Verwaltung sollte auch angesichts des **Fehlbetrags** stets prüfen, ob Haushaltsreste noch benötigt werden oder ob sie abgesetzt werden können.

Anmerkung A 14 (S. 115)

Die gemäß § 20 Abs. 2 GemHVO vorgeschriebene **allgemeine Rücklage** ist baldmöglichst neu zu bilden.

Feststellung F 7 (S. 120)

Die Prüfung stellt fest, dass der kassenmäßige Abschluss für das Hj. 2005 (= Jahresrechnung 2005) (§ 40 GemHVO) nicht innerhalb der in § 93 Abs. 2 GO festgelegten

Frist (31.03. des Folgejahres) dem Kreistag zugeleitet worden ist.

Anmerkung A 15 (S. 123)

Gründe für die verspäteten Sollstellungen sind in den aufgeführten Einzelfällen nicht zu erkennen. Die Fachämter werden angehalten, entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen (§§ 6 und 7 GemKVO) künftig eine unverzügliche Fertigung von Anordnungen sicherzustellen. Einnahmen sind mit dem im lfd. Haushaltsjahr voraussichtlich zustehenden Betrag zum Soll zu stellen.

Feststellung F 8 (S. 128)

Da Kostenunterdeckungen aus vorausgegangenen Kalkulationsperioden innerhalb eines Dreijahreszeitraums ausgeglichen werden sollen, bedeutet das auf vorliegenden Sachverhalt übertragen, dass der Kreis die nicht mehr über Leistellengebühren refinanzierbaren Aufwendungen in Höhe von - **121.915,44 €** (439.876,41 € ./. 149.192,27 € ./. 168.768,70 €) aus Mitteln des allgemeinen Haushalts aufzubringen hat(te), obwohl hierfür Gebühren als vorrangige Einnahmemittel i.S.d. § 76 GO a.F. hätten erhoben werden müssen.

Feststellung F 9 (S. 129)

Von den Unterdeckungen aus den Jahren 2003 bis 2005 (**782.293 €**) konnten nur **492.309 €** in die Neukalkulation einbezogen werden, weil darüber hinausgehende Aufwendungen iHv. **289.984 €** im Zusammenhang mit der Einrichtung der Rettungswache in den Jahren 2004 und 2005 standen, die Verbände der Krankenkassen ihr Einverständnis aber erst mit Wirkung ab 01.01.2006 erklärt haben. Mit Kosten in Höhe von **289.984 €** (2004 = 184.613 €, 2005 = 105.371 €) bleibt somit – entgegen der Vorschrift des § 76 GO a.F. – ausschließlich und endgültig der Kreishaushalt belastet. Für die Gegenfinanzierung der Altdefizite (**492.309 €**) besteht nunmehr noch **Gelegenheit bis 31.12.2006**. Hinzu tritt das **Defizit** aus 2006 iHv. **568.138 €**.

Feststellung F 10 (S. 133)

Der Kreis hat von den gesamten Aufwendungen der Jahre 2002 bis 2006 einen Teilbetrag in Höhe von **217.015 €** aus Mitteln des allgemeinen Haushalts finanziert, obwohl hierfür Gebühren als vorrangige Einnahmemittel i.S.d. § 76 GO a.F. hätten erhoben werden müssen.

Anmerkungen A 16 (zusammenfassend zu Ziffer 3.20) (S. 135)

Im Rahmen der Prüfauftrags zu den Gebührenkalkulationen der Ämter **38** und **39** haben sich den Fachämtern und der Rechnungsprüfung die **defizitäre Lage** und die daraus resultierenden **Handlungsnotwendigkeiten** aufgezeigt.

Die von der Rechnungsprüfung aufgezeigten Verfahrenshinweise sind allerdings durch die Organisationseinheiten ernsthaft in den Blick zu nehmen und deren Umsetzung auch zu erwägen.

In den mit diesen geführten Gesprächen zeigt sich für die Rechnungsprüfung das **Erfordernis** einer **verwaltungsseitigen Überprüfung**, ob nicht angesichts der zentralen Fragestellungen zu künftigen Gebührenkalkulationen (ämterübergreifend) und im Hinblick auf den Finanzumfang der in Rede stehenden Verwaltungsbereiche die **personelle Bereitstellung** einer "*Fachkraft für Gebührenwesen und Controlling*" an zentraler Stelle angezeigt ist. Diese Frage sollte von der Verwaltungsleitung bzw. den Personal- und Finanzverantwortlichen eingehend **erörtert** werden. Die Personalkosten einer solchen Stelle wären gebührenwirksam über die Kalkulationen refinanzierbar.

4. Allgemeine Verwaltung

Anmerkung A 17 (S. 139)

Unter Berücksichtigung der kommunalverfassungsrechtlichen Voraussetzungen sollte die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen **zurückgeführt** und ein **strengerer** Maßstab in der Beurteilung der rechtlichen Vorgaben angelegt werden.

Anmerkung A 18 (S. 140)

Die Rechnungsprüfung **begrüßt** die Novellierungsabsichten zur "Job-Börse", hält diese aber im Hinblick auf die maßgeblichen Änderungen der Rechtsprechung seit dem Jahre 2002 und die damit derzeit nicht konforme Verwaltungspraxis auch für **erforderlich**.

Feststellung F 11 (S. 156)

Hinsichtlich der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen besteht Optimierungsbedarf.

Feststellung F 12 (S. 157)

Zu den sich aus den Einzelakten ergebenden Prüfungsfeststellungen ist zu jedem der nachfolgend aufgeführten Einzelfälle Stellung zu nehmen.

Anmerkung A 19 (S. 168)

Die Übernahme und **Fortführung** der Prüftätigkeit im Bereich der *Finanzsituation kath. Träger von Kindertageseinrichtungen* vermag das Rechnungsprüfungsamt im Hinblick auf die gesetzlichen Pflichtaufgaben und pflichtigen übertragenen Aufgaben nur noch **nachrangig** und **im Rahmen der personellen Möglichkeiten** zu erfüllen.

Anmerkung A 20 (S. 173)

Das RPA regt an, in die Abrechnung der Fördermittel künftig ausschließlich solche Personalunterlagen des Trägers einzubeziehen, die Rückschlüsse auf die gesamten Personalkosten (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeraufwand) der hauptberuflich tätigen Fachkraft zulassen (z.B. Lohnkonten). Steuerkarten oder -bescheinigungen eignen sich für diesen Zweck nur bedingt, weil sie ausschließlich arbeitnehmerbezogene Angaben enthalten.

Feststellung F 13 (S. 173)

Aufgrund einer Doppelförderung besteht zugunsten des Kreises für das Rechnungsjahr 2005 gegenüber dem ein Erstattungsanspruch in Höhe von **863,44 €**. Die gewährten Zuschussmittel sind in entsprechender Höhe vom Träger zurückzufordern.

Feststellung F 14 (S. 175)

Da die im Verwendungsnachweis 2005 vom Träger angegebenen und vom Fachamt anerkannten Personalkosten in Höhe von 48.246,46 € auf der Vergütungsgruppe K IV a KAVO beruhen, setzt eine vertragskonforme Zuschussabwicklung eine förmliche Zustimmung des Kreises voraus. Die Einhaltung dieses Formerfordernisses ist in den zur Prüfung überlassenen Unterlagen nicht dokumentiert. Insoweit besteht Klärungsbedarf.

Anmerkung A 21 (S. 176)

Das Jugendamt sollte bezüglich der Arbeits- und Öffnungszeiten der Einrichtung sowie der Tätigkeit der hauptamtlichen Fachkraft in eigener Zuständigkeit eine notwendige Sachaufklärung durchführen.

Anmerkung A 22 (S. 178)

Die Verwaltung ist aufgefordert, durch geeignete Verhandlungen eine **Streichung** der jetzigen vertraglichen Regelungen zur **Ausschlussfrist bei Prüfungen** zu erwirken.

Anmerkung A 23 (S. 179)

Die vertraglichen Regelungen mit bedürfen nach wie vor einer grundlegenden Überarbeitung.

Anmerkung A 24 (S. 181)

Der Verwaltung wird empfohlen, ein aktuelles Gutachten auf der Grundlage der Energieeinsparverordnung über die langfristige Wirtschaftlichkeit von Energieeinsparmaßnahmen und die gleichzeitige Reduzierung der CO² - Emissionen für die kreiseigenen Gebäude erstellen zu lassen. Auf dieser Grundlage lässt sich der konkrete Handlungsbedarf festlegen.

Anmerkung A 25 (S. 184)

Die Verwaltung sollte angesichts der vorhandenen, leistungsstarken Großmaschinen in der Druckerei die **Anzahl** der sonstigen Tischdruckgeräte in den Ämtern weiter überprüfen und ggf. durch ein evaluiertes **Druckerkonzept** zu weiteren Kostensenkungen kommen.

5. Vergaben und Korruptionsprävention

Anmerkung A 26 (S. 188)

Die Abweichung von einer beschränkten Ausschreibung zu Gunsten eines freihändigen Verfahrens ist auf **Ausnahmefälle** zu begrenzen. Darüber hinaus sind auch freihändige Vergabeverfahren grundsätzlich dem Wettbewerb zu unterstellen und in einem Vergabe-vermerk zu dokumentieren. Ausnahmen sind hinreichend zu begründen.

Feststellung F 15 (S. 189)

Von den nachstehenden, dem RPA zur Prüfung vorgelegten 23 Vergabevorgängen im Hj. 2006 sind 3 Verfahren nicht vergaberichtlinienkonform durchgeführt worden.

Anmerkung A 27 (S. 191)

Die Listen sollten künftig in allen Punkten vollständig ausgefüllt werden. Die Angabe der Submissionsleitung, des Schriftführers, eine Änderung der Bieterfolge sowie der Name der Auftragsfirma müssen gem. Vergaberichtlinien ebenfalls aufgenommen werden.

Feststellung F 16 (S. 192)

Bei der Vergabe/Beauftragung von Postdienstleistungen hätten eindeutige vergabe- und kommunalrechtliche Vorgaben Beachtung finden müssen.

Feststellung F 17 (S. 194)

Die Zeitvertragsarbeiten beider Gewerke hätten nach den Vergaberichtlinien öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Bei einer Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung wäre das Rechnungsprüfungsamt nach Punkt 3.2.2 der Vergaberichtlinien zu beteiligen gewesen.

Anmerkung A 28 (S. 196)

Die Verwaltung sollte künftig nach geltendem Vergaberecht und den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren **freiberufliche Leistungen** dem **Wettbewerb** unterstellen und das Auswahlverfahren in einem Vergabe-vermerk dokumentieren. Einzelbeauftragungen über einen definierten Zeitraum können in Form eines Rahmenvertrages ausgeschrieben werden.

Anmerkung A 29 (S. 197)

Angesichts der rechtlich, bau- und finanztechnisch enorm schwierigen Verfahren kommt aus Sicht der Prüfung insbesondere fundierten und aussagefähigen **Wirtschaftlichkeitsvergleichen** (Kostenberechnungen, Folgekostenbetrachtungen etc.) künftig eine immer bedeutsamere Aufgabe und Nachweisfunktion zu.

Feststellung F 18 (S. 197)

Die Verwaltungspraxis der freihändigen Vergaben ist zu überdenken. Liegen keine entsprechenden Marktkenntnisse vor, kann auf den öffentlichen Teilnahmewettbewerb als Mittel der Markterkundung zurückgegriffen werden. Sollte eine Ausschreibung nicht den gewünschten Erfolg in Bezug auf einen Wettbewerb erbracht haben, kann nachweisbar in Zukunft für einen definierten Zeitraum freihändig an einen Bieter vergeben werden.

Feststellung F 19 (S. 198)

Nach Einschätzung des Rechnungsprüfungsamtes konnte die gewählte Verdingungsordnung (VOL) nicht angewendet werden. Eine freihändige Vergabe im Wettbewerb unter Beteiligung des RPA wäre vergaberechtlich korrekt gewesen.

Feststellung F 20 (S. 200)

Bedarfspositionen sind gem. § 9 VOB/A nur ausnahmsweise, und wenn, mit einem realistischen Mengenansatz zu verwenden. In der Leistungsbeschreibung ist die Spalte für den Gesamtbetrag der Position nach Pkt. 3.3.2 der Vergaberichtlinien zu sperren. Ferner dürfen Bedarfspositionen 10 % des geschätzten Auftragswertes nicht übersteigen und sind gem. § 25 VOB/A in die Wertung einzubeziehen.

Anmerkung A 30 (S. 201)

Die Rechnungsprüfung erwartet künftig den Aufbau eines **Erfassungs- und Controllingsystems** durch die Einführung und Pflege aussagefähiger Dokumentationen (Übersichten, Listen, Tabellen) über die einzelnen **Vergaben** (einschl. freiberuflicher Leistungen) in Form einer transparenten **Grunddatenerfassung**.

Anmerkung A 31 (S. 203)

In Anwendung der Rechnungsprüfungsordnung hat die **Verwaltung** durch entsprechende **organisatorische Planung** und **zeitliche Disposition** sicherzustellen, dass das RPA bei Vergabeprüfungen so **rechtzeitig** informiert und beteiligt wird, dass eine inhaltliche Bewertung stattfinden kann (vgl. § 3 Abs. 4 letzter Satz RPO).

Anmerkung A 32 (S. 208)

Den Forderungen des § 2 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG, wonach korruptionsgefährdete Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze behördenintern festzulegen sind, sollte durch die Verwaltung unter Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes nachgekommen werden.

Feststellung F 21 (S. 210)

Den in den §§ 8, 16 KorruptionsbG normierten Anfrage- und Anzeigepflichten wurde verwaltungsseitig nicht nachgekommen. Die in den Vergaberichtlinien benannten Korruptionspräventionsmaßnahmen gem. Korruptionsbekämpfungsgesetz sind umzusetzen und sollten dokumentiert werden.

1. Allgemeiner Teil

1.0 Einleitung

Das Rechnungsprüfungsamt legt hiermit seinen **Jahresprüfbericht** zur Prüfung der Jahresrechnung **2006** vor. Eingangs des diesjährigen Prüfberichts nimmt es die Gelegenheit wahr, einleitend seine Prüfungstätigkeit darzustellen, um so das **Grundverständnis** zu verdeutlichen, das der Tätigkeit des Amtes unter neuer Amtsleitung bei der Prüfung der Jahresrechnung sowie verschiedener Verwaltungsbereiche diesjährig zugrunde lag.

Das Rechnungsprüfungsamt prüft die Rechnung und damit die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der gesamten **Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kreises** (§§ 101, 103 GO); mithin der Ausführung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans durch die Verwaltung.

Prüfen bedeutet hierbei, einen gegebenen Sachverhalt festzustellen, seine finanzielle Dimension nachzuvollziehen und anhand von Soll-Vorgaben, Prüfungsmaßstäben oder Rechtsgrundlagen zu beurteilen². Dies findet begrifflich grds. immer **nachträglich**, nämlich nach einer Entscheidung der geprüften Stelle statt und kann sich immer nur auf konkrete Vorgänge beziehen. Das RPA darf hierbei nicht in laufende Entscheidungsprozesse der Verwaltung hineinprüfen.

Dadurch aber, dass das RPA nicht nur nach Maßgabe des § 101 GO die **Einhaltung des Haushaltsplans** nach den gesetzlichen Vorschriften, sondern nach § 103 Abs. 2 GO iVm. § 3 Abs. 4 Nr. 2 RPO auch die **Wirtschaftlichkeit** und **Zweckmäßigkeit** der Verwaltung zu prüfen hat, sind wesentlich erweiterte Prüfbereiche für die kommunale Rechnungsprüfung erwachsen. Hierdurch ist auch die Befugnis der Rechnungsprüfungsämter anerkannt, neben den reinen Finanzaspekten auch umfassende Prüfungen der **Organisation**, des **Personalbedarfs** sowie der übrigen **Verwaltungszweige** vornehmen zu können. Die Zulässigkeit derartiger Prüfungen war früher wegen des z.T. fehlenden Zusammenhangs zu Einnahmen und Ausgaben und zur Haushaltsrechnung umstritten³.

Darüber hinaus werden die Rechnungsprüfungsämter zunehmend in **beratender Funktion** tätig, soweit dies mit dem Prüfauftrag in Einklang steht. Eine spezialgesetzliche **Beratungszuständigkeit** hat das KorruptionsbG NRW normiert, nach dem es u.a. die kommunalen Rechnungsprüfungsämter zu „**Prüfeinrichtungen**“ bestimmt hat (§ 2).

Die **traditionelle Aufgabe** der rein rechnerischen Prüfung der Haushaltsrechnung, die sich auf die Frage bezog, ob die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge mit den Buchungsergebnissen von Kämmerei und Kasse übereinstimmen und die geprüften Einnah-

² *Piduch*: Bundeshaushaltsrecht, Art. 114, Rn. 20

³ Hierzu grundlegend: Stellungnahme des Landesrechnungshofs NRW v. 29.1.2002 (GK 172 E - 21)

men und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind, hat hingegen an **Gewicht verloren**, weil durch die **Automatisierung** des Haushalts- und Kassenwesens die Ergebnisse der Buchführung zunehmend ohne weitere manuelle Einflussnahme programmgesteuert in die Haushaltsrechnung einfließen. Die **Prüfzuständigkeiten** des RPA und deren Bedeutung hängen somit nicht mehr (klassisch) von Einzelrechnungen ab, sondern ergeben sich aus weitergehenden Fragestellungen, insbesondere den **haushaltsrechtlichen Aspekten** des Haushaltsvollzugs sowie dem Gebrauch und der Zulässigkeit haushaltswirtschaftlicher **Instrumente** wie überplanmäßige Ausgaben, Deckungsmöglichkeiten, Haushalts- und Kassenrestebildung, Zuführungen zwischen den Haushalten etc. und der **Bedeutung**, die diese Komponenten im Rahmen des Haushaltsergebnisses erlangen.

Neben dieser „klassischen“ **Prüfung**, die von Zahlungen und Belegen ausgeht, haben darüber hinaus **Sach-, Organisations-, System- und Themenprüfungen** in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung erlangt, bei denen sachlich abgegrenzte Teile des **Verwaltungshandelns** anhand der Rechtslage oder einer bestimmten Fragestellung vertieft geprüft werden. Ein direkter Bezug zu (Einzel-) Rechnungen und Belegen oder zum Kassen- und Rechnungswesen muss bei diesen Prüfungen nicht mehr bestehen.

Durch die dem Rechnungsprüfungsamt vom Gesetzgeber und vom Kreistag übertragene **Prüfungsautonomie**⁴ ist gewährleistet, dass das RPA Umfang, Art, Schwerpunkt, Tiefe und Konzeption seiner jährlichen Prüfungen eigenständig festlegen kann. Hierbei ist das Rechnungsprüfungsamt bestrebt, sein diesbezügliches **Ermessen** sachgerecht auszuüben und eine **ausgewogene**, über mehrere Prüfbahre verteilte **gleichmäßige Prüfung** sämtlicher Verwaltungsbereiche des Kreises Düren sicherzustellen.

Von diesem **Leitbild** geht auch die Gemeindeordnung aus, die in **§ 104 GO** dem Rechnungsprüfungsamt eine unabhängige, unmittelbar dem Kreistag unterstellte und weisungsfreie **Institution der Finanzkontrolle** garantiert, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben insbesondere den **Kreistag** bei seinen Entscheidungen unterstützt⁵.

Das Rechnungsprüfungsamt leistet damit als **Prüfungsorgan** einen Beitrag zur *internen* Kontrolle der Verwaltung⁶ durch die Kommunalvertretung als Ausfluss des **Demokratiegebots** der Art. 20, 28 GG und des Art. 78 der Landesverfassung NRW.

In der jährlichen Berichterstattung und in der Vorlage des „**Jahresprüfberichts**“ sieht das RPA aber nicht ausschließlich eine gesetzliche Pflicht, sondern eine Möglichkeit, im Rahmen eines *Tätigkeitsberichts* die jeweiligen **Prüfbereiche, Ergebnisse und Feststellungen** sowie die daraus resultierenden **Anregungen, Hinweise und Empfehlungen** den Gremien des Rechnungsausschusses und des Kreistags zur Kenntnis, Information und weiteren Beratung zuleiten zu können.

⁴ § 104 GO, § 2 Abs. 4 und § 3 Abs. 6 RPO

⁵ Held/Becker/Decker u.a. "Kommunalverfassungsrecht NRW": Rechnungsprüfung übt ihre Tätigkeit zur Unterstützung anderer Verfassungsorgane der Kommune aus. (Vorbemerkungen zu § 101-106 NKF-GO)

⁶ Held/Becker/Decker u.a.: a.a.O.

1.1 Aufgaben, Stellung und Selbstverständnis des Rechnungsprüfungsamtes

Gemäß § 53 Abs. 3 Kreisordnung NRW (KrO) **muss** jeder Kreis ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.

Für die Tätigkeit des Amtes bzw. die Prüfung im Bereich der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** gelten nach § 53 Abs. 1 KrO grundsätzlich die Vorschriften der Gemeindeordnung NRW (GO).

Das Rechnungsprüfungsamt ist dem **Kreistag** unmittelbar **verantwortlich** und in seiner sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar **unterstellt** (§ 104 Abs. 1 GO, § 1 Abs. 2 RPO).

In der Beurteilung der **Prüfvorgänge** ist das RPA **nur dem Gesetz** unterworfen⁷ und an fachliche **Weisungen** nicht gebunden (§ 104 GO n.F.).

Die Örtliche Rechnungsprüfung ist **organisatorisch** in die Kreisverwaltung **eingegliedert** und hat dennoch eine **Sonderstellung** dadurch inne, dass die GO die unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber dem Rat (Kreistag) vorschreibt und für die Leitung sowie die Prüfer besondere, ihre **Unabhängigkeit** sichernde Bestimmungen trifft.

Dadurch soll eine sinnvolle und effektive Prüfung durch **Ausschluss der Einflussnahme** der zu prüfenden Stellen garantiert werden⁸.

Das RPA unterliegt daher **nicht** der **Geschäftsverteilungsbefugnis** des Behördenleiters, ist aber eine **gemeindliche Dienststelle**, die nach § 104 GO von einem Beamten geleitet werden muss und die ihr vom Gesetz und vom Rat zugewiesene Verwaltungstätigkeiten wahrnimmt⁹.

Mit Änderung der Gemeindeordnung durch das **NKFG** wurde die **Bedeutung der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung** durch Einfügung des § 104 Abs. 1 Satz 2 GO nochmals hervorgehoben. Auch die Absätze 3 und 4 des neuen § 104 GO *sichern* und *schützen* die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung¹⁰.

Das RPA ist weiterhin **Prüfeinrichtung** iSd. § 2 Korruptionsbekämpfungsgesetzes mit den in diesem Gesetz normierten Aufgaben, Befugnissen und Verpflichtungen (sh. auch Ziffer 5.6 dieses Berichtes).

⁷ VV zu § 101 GO 1984 sowie § 1 Abs. 4 RPO

Held/Becker/Decker u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 53 KrO, Erl. 4.3

⁸ Innenministerium NRW: NKF Handreichung für Kommunen, Erl. zu § 104 GO

⁹ OVG NRW, Urteil vom 17.5.2006, 8 A 1642/05

¹⁰ Begründung der Landesregierung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 13/5567

Zu den **Pflichtaufgaben** des Rechnungsprüfungsamtes zählen nach § 103 Abs. 1 GO:

1. die Prüfung der **Rechnung**,
2. die laufende Prüfung der **Kassenvorgänge** und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
3. die dauernde **Überwachung** der Kassen der Gemeinde und ihrer Sondervermögen sowie die Vornahme der **Kassenprüfungen**,
4. bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die **Prüfung der Programme** vor ihrer Anwendung,
5. die Prüfung der **Finanzvorfälle** gemäß § 100 Abs. 4 LHO¹¹,
6. die Prüfung von **Vergaben**.

Der **Kreistag** hat dem RPA gemäß § 103 Abs. 2 GO nachstehende **weitere Aufgaben** übertragen:

- die Prüfung der **Vorräte** und **Vermögensbestände**,
- die Prüfung der Verwaltung auf **Zweckmäßigkeit** und **Wirtschaftlichkeit**,
- die Prüfung der Betätigung des Kreises als **Gesellschafter, Aktionär** oder Mitglied in **Gesellschaften** etc.,
- die **Prüfung der Kassen-, Buch- und Betriebsführung**, die sich der Kreis bei einer **Beteiligung**, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat,
- die Wahrnehmung von **Prüfaufgaben**, die in Satzungen, Vereinbarungen u.ä. mit **freien Trägern, Vereinen und sonstigen Einrichtungen** (z.B. Naturpark Nordeifel e.V., Spiel- und Lernstuben SKF) beschrieben sind,
- die befristete **Prüfung der Kassenanordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kreiskasse** (Visakontrolle in begründeten Einzelfällen),
- die **Prüfung und Beratung zu Bauplanung, Bauausführungen und Bauabrechnungen**,
- die **ergänzende örtliche Prüfung und Beratung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden**, soweit an sie die Wahrnehmung von Aufgaben des **örtlichen Trägers der Sozialhilfe** und anderweitige Aufgaben durch Satzung delegiert sind,
- die Prüfung der **Betriebskostenzuschüsse im Bereich Tageseinrichtungen für Kinder** für das Jugendamt,
- die Prüfung der Kassen-, Buch- u. Betriebsführung der Biologischen Station,
- die **Korruptionsprävention**,
- die **gutachtliche Äußerung** vor der Entscheidung über wesentliche Änderungen **finanz- und betriebswirtschaftlicher** sowie **vergaberechtlicher** Art.

Kreistag und **Rechnungsprüfungsausschuss** können dem RPA weitere Prüfaufträge erteilen (§ 4 RPO).

¹¹ Mit Änderung der GO zum 01.01.2005 ist die frühere Prüfung nach dem HGrG entfallen.

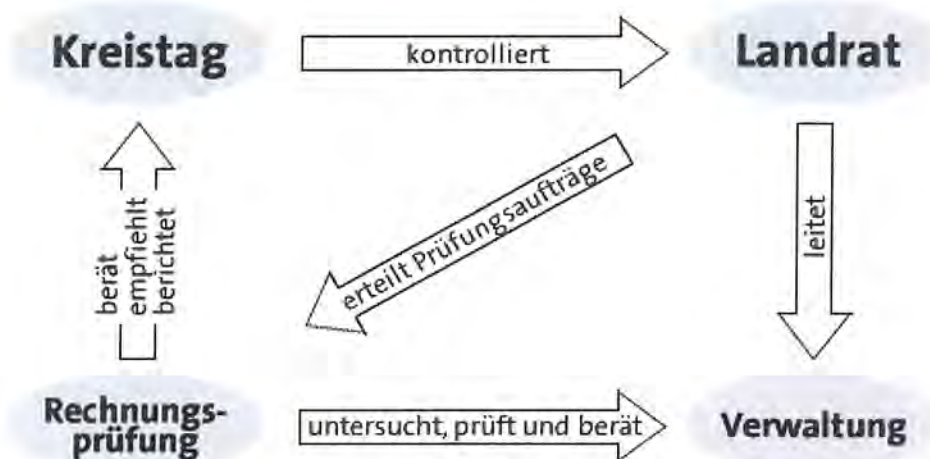
Der **Landrat** kann im Rahmen seines Amtsbereiches unter Mitteilung an den Rechnungsprüfungsausschuss dem RPA Aufträge zur Prüfung erteilen (§§ 104 GO, 4 Abs. 3 RPO). Die **Aufgabenübertragung** durch den Landrat kann sich nach h.M.¹² aber **nur** auf die in § 103 Abs. 1 GO normierten **gesetzlichen Aufgaben** oder die über § 103 Abs. 2 GO in der Rechnungsprüfungsordnung **übertragenen Aufgaben** beziehen.

Die Erfüllung der **gesetzlichen** Pflichtaufgaben hat aber stets **Vorrang** und darf durch die übertragenen Aufgaben nicht beeinträchtigt werden (§ 3 Abs. 5 RPO).

In Erfüllung der gesetzlichen und übertragenen Aufgaben ist die **Weisungsunabhängigkeit** der Rechnungsprüfung hinsichtlich Prüfungsgegenstand und –umfang, Art und Weise sowie Ergebnis der Prüfung ein **unverzichtbares Wesensmerkmal**¹³. Sie gehört zu den sachlichen **Voraussetzungen** der **Unabhängigkeit**¹⁴.

Die Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung ist weder der Legislative noch der Judikative zuzurechnen, sondern erfolgt in Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden **Verwaltungsaufgabe**, die durch den Aufgabenkatalog in § 103 GO konkret ausgestaltet ist. Dass das RPA hierbei verwaltungsinterne **Kontrollfunktionen** und auch Vorbereitungstätigkeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss wahrnimmt, steht dem weit auszulegenden Begriff der Verwaltungstätigkeit nicht entgegen¹⁵. So ist Rechnungsprüfung in erster Linie eine **kreisinterne verwaltungstechnische Kontrolle**¹⁶.

Die Stellung der Rechnungsprüfung



¹² Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar zur GO, Rn. 1.2 zu § 104

Bernhardt/Schünemann u.a.: Kommunales Anordnungs-, ... und Prüfungsrecht NRW, 7. Auflage, S. 365

¹³ vgl. KGSt-Bericht 9/2002 "Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung"

¹⁴ BGH, U. v. 16.3.2005, RiZ (R)2/04

¹⁵ "Die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung in NRW" in: Verwaltungsrundschau 1/2007, S. 21 ff

¹⁶ OVG NRW, B. v. 7.11.2006, 15 B 2378/06

Die direkte Unterstellung des RPA unter den **Kreistag** stellt heraus, dass in fachlicher Hinsicht zwischen RPA und Kreistag **keine** zwischengeschaltete Kontroll-, Prüf- bzw. Vorgesetzteninstanz installiert ist. **Vorgesetzter**¹⁷ des RPA ist somit unmittelbar der **Kreistag**, demgegenüber das RPA verantwortlich ist (§ 104 GO)¹⁸. Weitergehende Auffassungen sprechen dem RPA sogar **kommunale Organfunktion** zu¹⁹.

*"Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter sind Teil der Kommunalverwaltung. Damit sind sie Teil eines eigenen Kontrollmechanismus. Da es sich hierbei um eine **"Eigenkontrolle"** handelt, muss diese Kontrollinstitution gegenüber den Vorgesetzten und Beschlussorganen eine **unabhängige Stellung** haben.*

*Mit den Bestimmungen über die **Unabhängigkeit** und **Weisungsfreiheit** hebt die GO das RPA aus der **allgemeinen Behördenorganisation** heraus. Zur Unabhängigkeit gehört aber, dass das RPA bei der sachlichen **Beurteilung** der einzelnen Prüfungsvorgänge **unabhängig** und insoweit an Weisungen **nicht** gebunden ist"*²⁰.

Die Bedeutung der **Unabhängigkeit** und **Weisungsfreiheit** wurde zudem durch die Ergänzung des **§ 104 GO** zum 01.01.2005 weiter hervorgehoben und gesichert²¹.

*Die Aufgabenstellung und Funktion des Rechnungsprüfungsamtes verlangt eine von den übrigen Dienststellen der Verwaltung, die letztlich alle den Haushaltsplan auszuführen haben, **getrennte** und zugleich **herausgehobene** Position. Damit verbietet sich grds. eine organisatorische Einbeziehung in Dezernate oder unter einen Beigeordneten*²².

Mit der beim Kreis Düren vorgenommenen Eingliederung des RPA in ein Dezernat **weicht** die Kreisverwaltung von der **landesweit überwiegend** gewählten **Organisationsform** der Rechnungsprüfung **ab**.

Ein **interkommunaler Vergleich** hat ergeben, dass die Rechnungsprüfungsämter in NRW vielmehr **nahezu ausschließlich** unmittelbar der **Behördenleitung**²³ zugeordnet bzw. als **eigenständiges Amt** ausgewiesen sind.

Die unmittelbare Unterstellung unter den Kreistag sollte sich nach Auffassung der Rechnungsprüfung daher auch in der **organisatorischen Stellung** des RPA im Gesamtgefüge

¹⁷ § 3 Abs. 5 LBG; VG Düsseldorf, U. v. 11.8.2006, 13 K 2207/04; Wichmann/Langer: ÖDR, 6. Aufl. Rn. 56

¹⁸ vgl. insoweit Rechtsgutachten im Rahmen des Berichts der Bremischen Bürgerschaft Drs. 15/1360

Fiebig: Kommunale Rechnungsprüfung: 3. Auflage, S. 60

¹⁹ Fiebig: Kommunale Rechnungsprüfung: 3. Auflage, S. 42

Beispielhaft die RPOen der **Städte Hilden, Monheim, Dortmund**; Muster-RPO der **VERPA NRW** u.v.m.

a.A.: Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW, Vorbem. zu §§ 101-106 NKF-GO

²⁰ Beigeordneter **Heinrich Albers** (Nds. Landkreistag): "Stellung und Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfungsämter" in: Die Gemeindekasse 1/1999

²¹ Änderung der GO durch das NKFG (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 13/5567)

²² **Articus/Schneider**: Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage, Erl. I zu § 104 GO

²³ auch wenn diese (Bürgermeister, Landrat) gleichzeitig selbst ein Dezernat leitet.

der Kreisverwaltung widerspiegeln, *muss zumindest aber berücksichtigt werden*, da **Unabhängigkeit** und **Weisungsfreiheit** einander bedingen²⁴.

Trotz der **Unabhängigkeit** und **Weisungsfreiheit** hat die Rechnungsprüfung nämlich keine mit der *richterlichen Unabhängigkeit* der Mitglieder des Landesrechnungshofes vergleichbare Stellung²⁵. Die Literatur geht daher eher von einer *fragilen Position* des Amtes und seines Leiters aus, da sie als **interne Kontrollinstanz** eben jene Verwaltung und jenen Behördenleiter als *Gegenstand der Rechnungsprüfung* zu prüfen haben, der/dem sie gleichzeitig **dienstrechtlich**, und damit in einem Dienst- und Treueverhältnis (mit den daraus folgenden Abhängigkeiten) untersteht.

Die Rechnungsprüfung steht daher in einem **Spannungsverhältnis** zwischen *sachlicher* Unabhängigkeit und gleichzeitiger *dienstrechtlicher* Zugehörigkeit. Die derzeitige **Einbindung des RPA in ein Dezernat**, das nicht *Teil*, sondern *Ziel* der Rechnungsprüfung ist, muss diesen Umständen sowie den besonderen Eigenschaften von *Unabhängigkeit* und *Weisungsfreiheit* ganz **besonders Rechnung** tragen und darf in dieser sensiblen Frage *kein* Unterstellungsverhältnis einschließlich Weisungsbefugnissen suggerieren, das nach den Vorschriften der GO nicht vorgesehen ist. Dies gilt umso mehr, als das RPA als unabhängige Prüfinstitution in das **gleiche Dezernat** eingegliedert ist, welches sowohl *Prüfobjekt* der Rechnungsprüfung als auch für das *Ausräumverfahren* zuständig ist.

➤ Umfang der Rechnungsprüfung

Rechnungsprüfung erfasst nicht nur die gesamte Jahresrechnung, sondern umfasst das **gesamte Verwaltungshandeln**, das in der Jahresrechnung nur seinen rechnerischen Ausdruck findet (sh. hierzu auch *Einleitung* unter Ziffer 1.0). Die **politischen Entscheidungen** unterliegen hingegen nicht der örtlichen Rechnungsprüfung, jedoch ihre jeweilige verwaltungsseitige Vorbereitung und Umsetzung.²⁶

Obwohl das RPA an fachliche Weisungen **nicht** gebunden und in seiner Prüftätigkeit **nur dem Gesetz** unterworfen ist, versteht sich die Rechnungsprüfung **nicht als "außerhalb"** der Verwaltung vollzogen, sondern grundsätzlich in **Gemeinsamkeit** mit den politischen Gremien, der Verwaltungsleitung und den Organisationseinheiten; allerdings jeweils im Rahmen ihrer eigenen gesetzlichen Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

In diesem Sinne wird der seit Jahren eingeschlagene Weg zu einem Selbstverständnis von **Prüfung, Beratung, Begleitung und Prävention** (im Rahmen des gesetzlichen Auftrags) ausdrücklich begrüßt und fortgesetzt.

²⁴ BGH, U. v. 16.3.2005, RiZ (R)2/04

²⁵ Art. 87 LV NRW, § 5 LRHG, OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

²⁶ KGSt-Bericht 9/2002

Bernhardt/Schünemann u.a.: Kommunales [...] Prüfungsrecht NRW, 7. Auflage, S. 372

Im Rahmen der Prüftätigkeit und Beratung ist aber herauszustellen, dass das RPA **keine Überwachungsfunktion** wahrnimmt. *"Überwachung ist Aufgabe des Vorgesetzten, nicht des Prüfers"*²⁷. Es ist zu beachten, dass die Rechnungsprüfung ihre von Weisungen unabhängige Funktion als **unverzichtbares Instrument** der **"Kontrolle"**²⁸ des Verwaltungshandelns hat und deshalb mit ihren Ergebnissen auch den **politischen Gremien und Entscheidern** hilft, ihren eigenen **Führungsauftrag** erfüllen zu können²⁹. Die Rechnungsprüfungsämter sind daher nach geltender Rechtslage auch unverzichtbare **sachverständige Gutachter** für die politischen Entscheidungsorgane und für die Rechnungsprüfungsausschüsse zur Erfüllung der ihnen obliegenden **Kontrollpflichten**. Dies manifestiert sich auch in dem bundesweit durch die Kommunalverfassungen eingeräumten **institutionellen Sonderstatus** (Unabhängigkeit, Weisungsfreiheit)³⁰.

Prüfen heißt in diesem Zusammenhang aber, aus dem Verwaltungsgeschehen einen Sachverhalt (**Ist**) festzustellen und ihn mit dem **Soll** zu vergleichen³¹. *"Prüffeststellungen des RPA sind hingegen nicht verhandelbar. Stellt man Prüfungsfeststellungen grundsätzlich zur Disposition, würde dies den Sinn durchgeführter und künftiger Prüfungen nicht nur in Frage stellen, sondern für die Zukunft gänzlich ausschließen"*³².

Die vom RPA im Rahmen der Prüfung aufgezeigten Sachverhalte und die hierzu ggf. getroffenen **Feststellungen** oder **Anmerkungen** zu einzelnen Vorgängen stellen hingegen selbst **keine** objektiven und abschließenden Werturteile dar³³, sondern verstehen sich als **Hinweise, Anregungen** oder **Empfehlungen**, die beratungs- und diskussionsfähig sind.

Es zählt zu den unabdingbaren Pflichten eines jeden Inhabers eines öffentlichen Amtes und zum **Selbstverständnis des RPA**, die jeweilige **Sach- und Rechtslage** unter Zuhilfenahme der zu Gebote stehenden Hilfsmittel gewissenhaft zu prüfen und sich aufgrund vernünftiger Überlegungen eine **Rechtsauffassung** zu bilden. Dies gilt auch in Fällen, in denen die Rechtslage nicht einfach zu beurteilen und weder durch die Rechtsprechung geklärt noch im Schrifttum abschließend behandelt ist. Zu den vg. Maßstäben gehört ebenfalls die Sichtung und Auswertung der einschlägigen bundesgerichtlichen (oder obergerichtlichen) **Rechtsprechung**. Dies muss von jedem Amtsträger erwartet werden³⁴.

Rechnungsprüfung beschränkt sich aber **nicht** ausschließlich im Aufzeigen von Fehlern und Versäumnissen, sondern trägt durch ihre Prüftätigkeit auch zu einer **Verbesserung** und **Optimierung kommunalwirtschaftlichen Handelns** der Verwaltung bei. Dem fühlt sich auch die hiesige Rechnungsprüfung verpflichtet.

²⁷ Fiebig: Kommunale Rechnungsprüfung, a.a.O., S. 47

²⁸ Bernhardt/Schünemann u.a.: Kommunales Anordnungs-, Kassen-, Rechnungslegungs- und Prüfungsrecht NRW, 7. Auflage, S. 354

²⁹ KGSt-Bericht 9/2002: a.a.O.

³⁰ KGSt-Bericht 2/1997 "Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell"

³¹ KGSt-Bericht Nr. 9/2002, S. 18.

³² Abschlussbericht des RPA vom 26.07.2005 "Prüfung Drogenberatungsstelle", Drs. Nr. 275/05, S. 11

³³ VG Gelsenkirchen, B. v. 14.10.2002, 12 L 1929/02

³⁴ BVerwG, U. v. 17.8.2005, 2 C 36.04; OVG NRW, U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05; 2.7.2007, 1 A 1920/06

1.2 Personalsituation und Aufgabenentwicklung im RPA

Im **Rechnungsprüfungsausschuss am 12.06.2006** (Drs. Nr. 182/06, TOP 1.2) wurde die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im RPA thematisiert. Das RPA nimmt dies zum Anlass, die aktuelle Personalsituation und amtsinterne Zuständigkeitsverteilung sowie die künftige Aufgabenentwicklung als Information für den Rechnungsprüfungsausschuss zusammenhängend darzustellen.

Im RPA hat es im Jahre 2006 **personelle Veränderungen** gegeben. Nach zunächst mehrmonatiger Vakanz der Amtsleiterstelle wurde diese **zum 01.07.2006** neu besetzt. Gleichzeitig schied der bisherige **stellvertretende Amtsleiter** (und Prüfer) aus Gründen der Altersteilzeit aus dem Dienst. Die Frage der Wiederbesetzung wurde im Kreistag am 12.09.2006 sowie im Rechnungsprüfungsausschuss am 12.12.2006 wiederholt thematisiert. Diese Stelle war im Rahmen der Wiederbesetzungssperre *über den vollen Zeitraum* von 12 Monaten **vakant**, wurde am 26.4.2007 hausintern ausgeschrieben und nach Durchführung eines internen Auswahlverfahrens am 14.06.2007 zwischen zwei Bewerbern **zum 01.07.2007** wieder neu besetzt.

*Im Rahmen der Stellenbesetzung ist es aber erforderlich, den Stelleninhaber sowohl im **RPA** als auch **beratend** und **unterstützend** in der **Kämmerei** in Angelegenheiten des NKF einzusetzen. Dieser Sachnotwendigkeit war von der Rechnungsprüfung zu folgen, obwohl sich hierdurch die prüfseitige Einarbeitung des neuen Mitarbeiters verlängern wird.*

Die Prüfung im Jahre 2007 konnte *in zeitökonomischer Hinsicht* nicht in dem Maße vollzogen werden, wie dies auch nach eigenem Verständnis wünschenswert gewesen wäre. Durch die personellen Veränderungen stand die Rechnungsprüfung neben der temporären Unterbesetzung auch vor einer **Neuausrichtung**, verbunden mit der erforderlichen Zeit der **Einarbeitung** und **Orientierung**. Aufgrund der beschriebenen personellen Situation konnte die Durchführung der klassischen Prüfung der Jahresrechnung daher in Teilen personell auch nur **eingeschränkt** vorgenommen werden. Gleichwohl konnte das RPA eine breit angelegte und verschiedene Verwaltungszweige umfassende **Prüfung** unter Federführung und intensiver Einbindung der Amtsleitung realisieren. Dies bedurfte angesichts des eigenen **Qualitätsanspruchs** aber der notwendigen und erforderlichen Zeit.

➤ *Prüfbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW*

Der Bericht der GPA über die **überörtliche Prüfung des Kreises Düren** wurde dem Rechnungsprüfungsamt erstmals am 19.03.2007 in seiner Endfassung zur Kenntnis gegeben. In der Sitzung des **Rechnungsprüfungsausschusses** am 27.03.2007 wurden die Ergebnisse seitens der GPA vorgestellt; die Verwaltung hatte diesbezüglich bereits einen **Tätigkeitskatalog** mit zahlreichen Einzelmaßnahmen erarbeitet.

Der GPA-Bericht führt im Kapitel über die Personalausgaben³⁵ aus, die Stellenbesetzungsliste des RPA weise insgesamt **sieben vollzeitäquivalente Stellen** aus (die durchschnittliche Besetzung in dieser Größenklasse entspräche hingegen fünf Stellen). Für 2006 sei eine Stelle gestrichen worden.

Diese Darstellung und die dort getroffenen Feststellungen sind nach heutiger Sachlage **unrichtig** und stellen eine Personalsituation im Haushaltsjahr 2004 dar, die keinerlei Bezugsmaßstab zur *heutigen* Personalausstattung hat. Es darf erwartet werden, dass die überörtliche Prüfung zukunfts- und nicht nur vergangenheitsbezogen tätig ist³⁶. Eine Prüfung ist hierbei um so sinnvoller, je kurzfristiger sie zu **Ergebnissen mit aktuellen Daten** gelangt³⁷. Dies ist hier nicht geschehen.

Im RPA sind (bei vollständiger Besetzung) zwar 7 Mitarbeiter/innen tätig, dies entspricht jedoch aufgrund von Teilzeitstellen ausweislich des gültigen Stellenplans nur einem tatsächlichen **Stellenanteil von**

- **5,5 Prüferstellen** (einschließlich der Amtsleitung)³⁸
- **0,5 Sekretariat, Vorzimmer, Prüfassistenz**³⁹

Diese Personalausstattung liegt bereits **seit dem Stellenplan 2005** vor. Die von der GPA getroffenen Schlussfolgerungen zum "interkommunalen Vergleich" sind daher **nicht** zutreffend. Die Ausführungen der GPA, im Jahre 2006 sei sogar *eine Stelle gestrichen* worden, können vom RPA nicht nachvollzogen und konnten von der GPA auf Nachfrage auch nicht mehr verifiziert werden.

Die GPA wurde im Vorfeld der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 27.03.2007 sowie in weiteren Gesprächen auf die **unrichtige** Prüffeststellung sowie die **tatsächlichen** Zusammenhänge hingewiesen. Diese wurden zwar dort anerkannt, die GPA sah sich hingegen *nicht* zu einer Korrektur oder Berichtigung des Berichts veranlasst.

Die Verwaltung hatte im vorgelegten bzw. im Rechnungsprüfungsausschuss vorgestellten **Tätigkeitskatalog** die *strikte Nutzung des Stellenabbaus* als Zielvorgabe ausgewiesen und hierunter auch die Überprüfung des **Stellenvolumens** im Bereich der **Rechnungsprüfung** subsumiert⁴⁰.

Im Kontext der o.g. Richtigstellung wurde die Verwaltung daher gebeten, das im **Tätigkeitskatalog** aufgeführte Handlungsfeld zur *Rechnungsprüfung* in dieser Hinsicht zu korrigieren bzw. nicht weiter zu verfolgen.

³⁵ Seite Pe – 31 des GPA-Berichts

³⁶ OVG NRW, B. v. 7.11.2006, 15 B 2378/06

³⁷ 12. Zusammenfassender Bericht des Hessischen Rechnungshofes 2002, S. 193

³⁸ A 14: 1 / A 12: 2 / A 11: 1 / EG 11: 1,5

³⁹ EG 6: 0,5

⁴⁰ vgl. dort Folie S. 5, Ziffer 9.1.1

➤ *Jahresrechnung*

Es ist festzuhalten, dass das RPA im Rahmen der **Prüfung der Jahresrechnung** einen aussagekräftigen und repräsentativen Umfang der Prüfungstätigkeit anstrebt, der bei qualitativer Ausgestaltung selbstverständlich die Bindung entsprechender **Personalressourcen** unter intensiver Einbindung der Amtsleitung erfordert(e). Bereits vor der offiziellen Vorlage der Jahresrechnung wurde daher bereits mit *einzelnen* Prüfgebieten begonnen.

➤ *Neues Kommunales Finanzmanagement*

Neben der Prüfung der Jahresrechnung haben die Vorbereitungen und Qualifizierungen der Prüfer/innen im Bereich des Neuen Kommunalen Finanzmanagements **oberste Priorität**. Um die erforderlichen **Prüfungen von Eröffnungsbilanz und den späteren Jahresabschlüssen** sachgerecht durchführen zu können, werden **sämtliche** Prüfer/innen in Teilbereichen des NKF eingebunden sein. Im **Prüfbericht 2004** (S. 12 ff) wurden hierzu bereits entspr. Ausführungen gemacht. Seit Ende 2003 ist ein Prüfer für den Bereich der Anlagenerfassung und Vermögensbewertung abgestellt. Nicht nur in den Kämmereien, sondern auch in den Rechnungsprüfungsämtern des Landes bedeutet die Umstellung auf NKF einen enormen Arbeitsaufwand; allerdings ist die Sichtweise eines RPA auf das NKF **aufgrund des Prüfansatzes** eine andere, als die der Kämmerei. Das RPA vertritt nach wie vor die Auffassung, die **NKF-Prüfung** zwar selbst, hier aber **nicht ohne qualifiziertes Prüfungspersonal** leisten zu können. Die hierzu aber erforderliche personelle Bindung der Ressourcen, einschließlich des hohen Fortbildungsbedarfs in diesem Bereich, sowie die vorzuhaltende **Qualifikation** (insb. Betriebswirtschaft) müssen nochmals **ausdrücklich** herausgestellt werden, da **moderne Rechnungsprüfung** grundlegender **betriebswirtschaftlicher Kenntnisse** bedarf⁴¹. Unabhängig hiervon sieht die Rechnungsprüfung dennoch eine **punktueller externe Beratung** voraussichtlich als erforderlich an⁴².

➤ *Vergabewesen*

Auch im Bereich der **Vergabeprüfungen** (§ 103 Abs. 1 Nr. 6 GO iVm. § 3 Abs. 3 RPO) und der zu leistenden **Prüfung und Beratung** ist ein **stetiger Anstieg** der Arbeitsraten bei wachsender Komplexität der Materie (z.B. PPP-Verfahren, Rettungswache Nörvenich, Jobcenter, Medienentwicklungsplan etc.) festzustellen. Auf Kapitel 5 wird hingewiesen.

➤ *Übertragene Aufgaben*

Der Bereich der dem RPA lediglich "**übertragenen Aufgaben**" ist grundsätzlich dadurch gekennzeichnet, dass das RPA hier in eigenem Prüfungs**ermessen** prüfen kann. Faktisch zeichnen sich aber nachstehende Entwicklungen ab, die Teile hieraus zu einer **Prüfungspflicht** erwachsen lassen.

⁴¹ 12. Zusammenfassender Bericht des Hessischen Rechnungshofs 2002 (S. 187)

⁴² Hierüber wurde die Verwaltung mit Vermerk vom 8.8.2007 bereits unterrichtet.

➤ Sozialbereich

Im Bereich der Prüfständigkeit nach dem **SGB II** und **SGB XII** ist **1 Prüfer** schwerpunktmäßig tätig. Angesichts des **Ausgabenvolumens** im Sozialbereich, einer Anzahl von **15 Delegationskommunen** und der eigenen Aufgabenwahrnehmung durch die verwaltungsinternen **Ämter 50 und 56**, die ebenfalls zu prüfen wären, wird augenscheinlich, welche Prüfintensität hierdurch (nur) erreicht werden kann, obwohl die Prüftätigkeit des RPA durch den **Bundesrechnungshof** im Jahre 2006 ausdrücklich hervorgehoben wurde.

Durch das SGB II (§ 49)⁴³ wird die Einrichtung einer "**Innenrevision**" für die Verwaltung verpflichtend vorgeschrieben. In zahlreichen Optionskommunen wurde eine derartige Innenrevision vielfach **organisatorisch im Rechnungsprüfungsamt** angesiedelt. Hier erfolgt dann die Prüfung und **Testierung** der **Schlussrechnung** des Trägers der Grundversicherung für Arbeitssuchende bzw. der **Optionskommune**, die jährlich innerhalb einer Frist bis jeweils Ende März eines Jahres abzugeben ist.

Das RPA hat in Bezug auf die Regelungen der §§ 6b, 49 SGB II sowie des § 103 GO **keine Prüfverpflichtung**. Soweit allerdings die Prüftätigkeit der "Innenrevision" beim RPA angesiedelt würde⁴⁴, bedeutete dies künftig eine **faktisch pflichtige Prüfung** des ca. 120 Mio EUR umfassenden Sozial Etats, die die Gestellung weiterer Personalressourcen erforderlich macht. Andere Rechnungsprüfungsämter haben hierfür bereits zusätzliche Personalressourcen erhalten, die aus **Bundesmitteln** der Facheinheit finanziert werden (können).

Das Rechnungsprüfungsamt hatte den Vorschlag unterbreitet, die entsprechende Aufgabe der "Innenrevision" **beim RPA** anzusiedeln und hierbei die **Synergieeffekte** der bisherigen **Prüfertätigkeit** zu nutzen und *einheitliche* Prüfungsstandards gewährleisten zu können.

Die Verwaltungsleitung ist dem in einer **Grundsatzentscheidung** gefolgt. Formal bedarf es noch eines Übertragungsbeschlusses des Kreistags bzw. einer Anpassung in der Rechnungsprüfungsordnung.

Für die beim vorgesehenen Sozialprüfer sodann entfallenden *anderen* Arbeitsraten muss allerdings ein entsprechender **Personalausgleich** im RPA sichergestellt werden.

⁴³ Der in dieser Vorschrift erwähnte Begriff "Bundesagentur" ist bei **Optionskommunen** durch diese zu ersetzen, § 6b SGB II

⁴⁴ hierzu wäre allerdings auch ein Beschluss des Kreistags iSd. §§ 103 Abs. 2 GO iVm. 4 Abs. 1 RPO nötig

➤ *Beteiligungen / Betätigungsprüfung⁴⁵*

Im Rahmen der **Betätigungsprüfungen** bei dritten Gesellschaften und Institutionen (§§ 103 Abs. 2 Nr. 5 GO iVm. 3 Abs. 4 Nr. 3 und 4 RPO) sind zwischenzeitlich Änderungen eingetreten, die im Vergleich zu Vorjahren einen **deutlichen Anstieg von Arbeitsraten** nach sich ziehen werden, die bisher in dieser Form nicht zu bewältigen waren.

Hierbei geht es nicht um Betätigungsprüfungen, die das RPA in eigener Zuständigkeit und Kompetenz durchführen kann, sondern die sie nach Beschlüssen, Satzungen, Gesellschaftsverträgen oder Absprachen zwischen den Gebietskörperschaften **zwingend** durchführen **muss**. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2007 (d.h. ab Hj. 2006) werden nunmehr Pflichtprüfungen in den Bereichen:

- **Zweckverband Entsorgungsregion West (ZEW)**
- **EuRegionale 2008 Agentur GmbH**
- Naturpark Nordeifel e.V.

hinzukommen. In anschließenden Jahren werden nachstehende Institutionen (z.T. erneut) ebenfalls in die Prüfplanung einzubeziehen sein:

- Zweckverband AVV
- AGIT mbH und
- Naturpark Nordeifel e.V.

In diesen Bereichen waren über Jahre andere Rechnungsprüfungsämter zuständig (mit entsprechender Personalausstattung einschl. **betriebswirtschaftlicher** Kenntnisse). Die Zuständigkeiten sind nunmehr allesamt turnusmäßig auf das RPA des Kreises Düren übergegangen.

Aus den o.g. Regularien sind somit faktisch **Pflichtaufgaben** erwachsen, denen das RPA nachkommen muss und denen **personell** unbedingt Rechnung zu tragen ist.

➤ *EuRegionale 2008 GmbH*

Bei der EuRegionalen geht die Zuständigkeit im Jahre 2007 auf das Kreis-RPA über. Hierbei kommt zur klassischen Rechnungsprüfung auch die (handelsrechtliche) Prüfung des **Jahresabschlusses** nach den Regeln der Wirtschaftsprüfung hinzu.

⁴⁵ sh. hierzu auch Ziffer 6.1 dieses Berichtes.

➤ Zweckverband Entsorgungsregion West (ZEW)

Eine bedeutsame Zuständigkeit ist zwischenzeitlich auch im Bereich des **ZEW**, der über Jahre, *insbesondere auch in der Gründungs- und Aufbauphase*, durch die Rechnungsprüfungsämter von Stadt und Kreis Aachen (in Gemeinsamkeit) betreut wurde, erwachsen. Mit der Wahl des **Landrates zum Verbandsvorsteher** im April 2007 ist die Zuständigkeit der Prüfung auf das hiesige RPA übergegangen.

In ausgiebigen Besprechungen mit den **RPÄ der Stadt und des Kreises Aachen**, die nunmehr ihre langjährigen Zuständigkeiten an den Kreis Düren "übergeben" haben, wurden von dortiger Seite **Prüfaufwand** und **personelle Bindungen** eingehend dargelegt. Hiernach ergeben sich für den **ZEW** keineswegs nur turnus- oder routinemäßige Einzelaufgaben oder stichprobenhafte Prüfungen im eigenen Ermessen des RPA, sondern **wesentliche und dauerhafte prüfseitige Begleitungen**, die von den RPÄ Aachen gemeinsam mit mehreren Prüfern zu leisten war. Hier war insbesondere zu nennen:

▪ Änderung der Verbandssatzung ▪ Neufassung Gebührensatzung ▪ Erlass Abfallsatzung ▪ Geschäftsbesorgungsverträge ▪ Rechnungsprüfungsordnung ▪ Dienstanweisungen Beschaffung, Vergaben ▪ Dienstanweisungen Kassen- und Rechnungswesen	▪ Angelegenheiten von Elektronikgeräten ▪ Angelegenheiten der Abschlussprüfung ▪ Wirtschaftsplan 2007 ▪ Jahresabschluss 2005 ▪ Wirtschaftspläne AWA ▪ Entgeltkalkulation der AWA ▪ Nachkalkulationen AWA und ZEW ▪ Geschäftsentwicklungsfragen
--	---

Es wird deutlich, dass auf das Rechnungsprüfungsamt in umfassendem Maße bei **allen Angelegenheiten des Zweckverbands** (Organisation, personelle Regelungen, wirtschaftliche Aktivitäten, Gebührenkalkulationen und Beratung etc.) zurückgegriffen wird.

Hierzu wurde vom ZEW eine eigene **Rechnungsprüfungsordnung** erlassen, die vergleichbar mit dem Kreis Düren die umfassende Prüf- und Beratungszuständigkeit (einschließlich Sonderprüfaufträge) festschreibt.

Die Abdeckung dieser Materie ist – selbst bei größtmöglicher Einbindung und Koordination der Amtsleitung – ohne den nahezu vollzeitigen Einsatz **mindestens einer ganzen Prüferstelle** nicht denkbar, die künftig dann für andere Prüfgebiete innerhalb des RPA nicht mehr zur Verfügung stehen kann.

Das Rechnungsprüfungsamt steht diesjährig bereits in *intensivem Kontakt* mit der Verwaltung des ZEW, um die künftigen Tätigkeitsbereiche und weitere Vorgehensweise abzustimmen.

➤ *Jugendamt / Kindergartenwesen*

Im Bereich der **Belegprüfung bei den Betriebskostenzuschüssen bei Kindertagesstätten** obliegt dem RPA eine durch die RPO übertragene Prüfaufgabe, die originär dem *Jugendamt* zukäme (vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 9 RPO).

Darüber hinaus hatte das RPA seinerzeit – *ohne gesetzlichen oder übertragenen Prüfauftrag* – eine **Prüftätigkeit für das Jugendamt** im Bereich der *Finanzsituation kath. Träger von Kindertageseinrichtungen* als **Serviceleistung** übernommen, deren Arbeitsraten jedoch weiter steigen. Angesichts der dargestellten Aufgabenentwicklungen im **gesetzlichen** Bereich (NKF) und in den **pflichtigen übertragenen** Bereichen (insb. Betätigungsprüfungen, ZEW etc.), muss kritisch darauf hingewiesen werden, dass das RPA dieser Aufgabe künftig ggf. nicht mehr nachkommen kann, wenn und soweit **Pflichtaufgaben** vorrangig zu erledigen sind. Auf Ziffer 4.8 dieses Berichts wird hingewiesen.

➤ *Fortgang und Ausblick*

Im RPA konnten seit Juli 2006 "**Erweiterungen**" in den Prüfständigkeiten der einzelnen Prüfer etabliert werden. Durch Übernahme weiterer Prüfgebiete und intensive **Einbindung der Amtsleitung** in sämtlichen bedeutsamen Prüfbereichen wird versucht, sowohl den quantitativen Arbeitsanfall wie auch eine qualitativ hochwertige Rechnungsprüfung aufrecht zu erhalten; dies gilt insbesondere auch für die **begleitende Beratung** und die laufende Korrespondenz mit den Organisationseinheiten der Verwaltung, die stetig zugekommen hat.

Hierbei versteht sich das Rechnungsprüfungsamt aber *weder* als eine in die Verwaltung implementierte Sanktionierungsinstanz *noch* als reiner **Annex** zu den übrigen Verwaltungseinheiten, sondern als eine auf gesetzlicher Grundlage einzurichtende **unabhängige Prüfinstitution**, die zwar fachlich *weisungsfrei*, aber auch im *Auftrag des Kreistags* die Verwaltungstätigkeit des Kreises sachlich und neutral prüft, berät und begleitet und hierbei wesentliche **Beiträge** und **Impulse** zur Steigerung von **Wirtschaftlichkeit**, **Effizienz** und **Bürgerfreundlichkeit** einbringen kann.

Hinsichtlich der hier aufgezeigten Aufgabenentwicklung kann diesen Prüfungserfordernissen aber nur mit einer adäquaten Personalausstattung begegnet werden. Sie bedeutet sonst, dass **andere**, vom Kreistag übertragene **Zuständigkeiten** (§ 103 Abs. 2 GO iVm. § 3 Abs. 4 RPO) **zurückgedrängt** und pflichtige Aufgaben nach § 103 Abs. 1 GO (Prüfbereiche innerhalb der Jahresrechnung, Vergaben etc.) ebenfalls **erheblich reduziert** werden müssen; dies gilt auch für den in den vergangenen Jahren immer wichtiger gewordenen Bereich der begleitenden **Beratung**.

Im Zuge der dargestellten **Aufgabenfelder** der Rechnungsprüfung, insbesondere im **NKF** sowie den weiteren vorstehend genannten **Schwerpunktbereichen** ist die Vorhaltung

qualitativ hochwertig ausgebildeter Prüfer/innen sowie die **Angemessenheit der Personalausstattung** von entscheidender Bedeutung, da von einem quantitativen und qualitativen **Zuwachs** der Aufgabenerledigung auszugehen ist⁴⁶. Hierauf sollte seitens der Verwaltung und des **Kreistags**, dessen "Instrument" und "verlängerter Arm" die Rechnungsprüfung letztlich darstellt, größter Wert gelegt werden.

Das RPA legt Wert auf eine **sachgerechte Rechnungsprüfung**, der es in der vorhandenen Personalstärke auch qualifiziert nachkommen möchte.

Der **Umfang** der durch den Kreistag in der Rechnungsprüfungsordnung dem RPA **übertragenen Aufgaben** darf aber im Verhältnis zu den gesetzlichen Aufgaben des Amtes **kein derartiges Überwicht** erlangen, dass die Erfüllung der **Pflichtaufgaben** beeinträchtigt oder auf ein **Maß reduziert** würde, welches eine aussagekräftige (kreiseigene) Rechnungsprüfung in Frage stellte.

Eine solche Entwicklung wäre weder mit dem Verständnis und der Schwerpunktsetzung des Rechnungsprüfungsamtes noch mit den Regelungen der Rechnungsprüfungsordnung vereinbar.

Durch die übertragenen weiteren Aufgaben darf die Durchführung der **gesetzlich** übertragenen Pflichtaufgaben nicht beeinträchtigt werden (§ 3 Abs. 5 RPO).

⁴⁶ Alleine für den Bereich des NKF kommt auch die **Bezirksregierung Köln** in ihrer Verfügung vom 08.12.2006 (Haushalt 2007, Meldepflichten nach dem KbG) zu der Auffassung, dass die (künftige) Prüfung des Jahresabschlusses einen **zusätzlichen Arbeitsanfall** für die **Prüfungsämter** auslöst.

Aufgabenverteilung im Rechnungsprüfungsamt

Entsprechend der Zusage im **Rechnungsprüfungsausschuss am 12.06.2006** (Drs. Nr. 182/06, TOP 1.2) werden nachstehend Aufgaben und Zuständigkeitsverteilungen innerhalb des RPA wiedergegeben. Hiernach stellt sich die **Personalausstattung** und die Verteilung der **Prüffelder** schwerpunktmäßig (*nicht abschließend*) wie folgt dar:

Guido Kämmerling	➤ Amtsleitung, Organisation ➤ Koordination und Gesamtverantwortung der Prüfung ➤ Allgemeine Verwaltung, Organisation ➤ Allgemeine und besondere Rechtsfragen ➤ Haushaltswirtschaft, NKF ➤ Kommunalrecht, Öffentliches Dienstrecht ➤ Vergaberecht, Korruptionsprävention ➤ Datenschutzbeauftragter ➤ <i>Sonderprüfungen</i>
Jonny Esch	➤ Zentrale Verwaltungsaufgaben, Gebührenwesen ➤ NKF (Vermögensbewertung, Bilanz) ➤ Beteiligungen und Betätigungsprüfungen ➤ stellv. Datenschutzbeauftragter ➤ <i>Sonderprüfungen</i>
Herbert Breuer	➤ Sozialrechtliche Angelegenheiten ➤ Beratung und ergänzende Prüfung SGB II⁴⁷ ➤ Prüfung der Kreiskasse ➤ Teilbereiche des NKF ➤ <i>Sonderprüfungen</i>
Gabi Agethen 0,5	➤ Technische Prüferin, Bauverwaltung ➤ Vergabewesen ➤ Teilbereiche des NKF, ggf. <i>Sonderprüfungen</i>
Konrad Schöller	➤ Kinderbetreuungswesen (Betriebskostenzuschüsse) ➤ Haushalts-, Gebühren- und Abgabenrecht ➤ Personalwesen ➤ Teilbereiche des NKF ➤ <i>Sonderprüfungen</i>
Arno Breuer (seit 01.07.2007)	➤ Haushaltswirtschaft, Schwerpunkt NKF ➤ Betriebswirtschaftliche Aspekte ➤ Beteiligungen, Betätigungsprüfungen ➤ <i>Sonderprüfungen</i>
Ute Steven 0,5	➤ Sekretariat, allgemeine Verwaltungsangelegenheiten ➤ Kassen- und Belegprüfung ➤ Vorprüfung für das Land

⁴⁷ § 3 Abs. 4 Ziffer 8 RPO

1.3 Produkte der Rechnungsprüfung

Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen **produktorientierte Ziele** sowie **Kennzahlen** zur Zielerreichung bestimmt werden (§ 4 GemHVO n.F.). Für das RPA wurden seinerzeit die drei nachstehenden Produkte gebildet:

11.05.01	Durchführung gesetzlich vorgeschriebener Prüfungen
11.05.02	Durchführung übertragener Prüfungen
11.05.03	Beratung und Erstellung von Gutachten

Angesichts der dem Rechnungsprüfungsamt obliegenden Aufgaben nach § 103 Abs. 1 GO (gesetzlich) sowie den übertragenen Aufgaben nach § 103 Abs. 2 GO iVm. der Rechnungsprüfungsordnung waren Anzahl und Bezeichnung der Produkte zu hinterfragen. In der bisherigen Erfahrung im Umgang mit diesen Produkten hatte sich gezeigt, dass eine **Abgrenzung** von Tätigkeiten häufig schwierig ist. Gerade der Aspekt der "**Beratung**" umfasst häufig Angelegenheiten, die auch bereits im Produkt 02 enthalten sind, da die RPO ("übertragene Aufgaben") auch dort **Beratungsleistungen** (und gutachtliche Tätigkeit) vorschreibt. Diese Abgrenzungsprobleme setzen sich bis in die Bebuchung/Verteilung von Kosten auf die drei Produkte fort.

Aufgrund der vorhandenen Abgrenzungsschwierigkeiten, insbesondere zwischen den Produkten 11.05.02 und 11.05.03 hat das Rechnungsprüfungsamt die **Zusammenfassung** beider Produkte vorgeschlagen; hierdurch wird der Produkthaushalt im übrigen verschlankt.⁴⁸ Hiernach ist das Rechnungsprüfungsamt sachgerecht in zwei Produktbereichen tätig:

11.05.01	Durchführung gesetzlich vorgeschriebener Prüfungen
11.05.02	Durchführung übertragener Prüfungen, Beratung und Gutachten

➤ 11.05.01 Durchführung gesetzlich vorgeschriebener Prüfungen

In den bisherigen Zielbeschreibungen wurde von einer *Rückführung von Zeitanteilen der nachgehenden Prüfung der Jahresrechnung zugunsten einer mehr begleitenden Prüfung und Beratung* sowie einer *erhöhten Reduzierung der Zeitanteile in 2005 und 2006 wegen zeitgleich angekündigter überörtlicher Prüfung mit anschließender Steigerung 2007 auf übliches Niveau* ausgegangen.

Die *seinerzeitigen* Zieldefinitionen entsprechen nicht den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten und den durch das Rechnungsprüfungsamt festzustellenden Arbeitsraten bzw. Prognosen der kommenden Jahre und waren daher aus Sicht des Amtes zu **modifizieren**. Die Einführung des **Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)** wird das

⁴⁸ andere RPÄ operieren ebenfalls mit 2 Produkten; manche hingegen haben sogar ausschließlich 1 Produkt "Rechnungsprüfung" definiert !

Rechnungsprüfungsamt vor neue Herausforderungen stellen, in die sämtliche Prüfer/innen des RPA eingebunden sein werden. Hier *seinerzeit* von einem Rückgang der gesetzlichen Prüfaufgaben auszugehen, vermag das RPA ex nunc nicht zu überzeugen. Die künftige Prüfung von **Eröffnungsbilanz**, **Jahresabschluss** und **Gesamtabschluss** nach Einführung des **NKF** wird vielmehr große Bedeutung erlangen. Das neue Haushaltsrecht bzw. die neuen Bestandteile der gemeindlichen Haushaltswirtschaft werden zu einer **Erweiterung der Aufgabenkataloges** der Rechnungsprüfungsämter führen. Gleichzeitig bekommt die Prüfung nun eine **Kontroll-, Informations- und Beglaubigungsfunktion**⁴⁹.

Gerade die Prüfung der Eröffnungsbilanz im Jahre 2008 sowie die sich anschließenden Prüfungen der Jahresabschlüsse (ab Hj. 2009) sind dem RPA gesetzlich zugewiesen. Im Jahre 2008 wird zudem sowohl eine **kamerale Prüfung der Jahresrechnung 2007** als auch eine **NKF-Prüfung der Eröffnungsbilanz 2008** erfolgen. Bereits im **Jahre 2007** werden sich die Prüferinnen und Prüfer **eingehend** mit der Thematik des NKF (jeweils in Teilbereichen) befassen und entspr. **Kenntnisse** und **methodische Fertigkeiten** durch Seminare und Fortbildung aneignen müssen. Die für die Jahre **2007** und **2008** zu prognostizierenden **Zeitanteile** werden daher vielmehr **ansteigen**. Insofern bedarf es bereits aus eigener Erkenntnis einer **Korrektur** der im derzeit gültigen Produktplan aufgeführten Ziele, Kennzahlen und Zeitanteile.

Das neue Haushaltsrecht erfordert eine **Erweiterung** des bisherigen Aufgabenkataloges der örtlichen Rechnungsprüfung⁵⁰ !

➤ 11.05.02 Durchführung übertragener Prüfungen, Beratung und Gutachten

Korrespondierend mit den Ausführungen über die Entwicklung bei der gesetzlichen Prüfung bedarf es auch bei den "übertragenen" Angelegenheiten der **Überarbeitung** von Zielvorgaben und prognostizierten Zeiteinheiten.

Neben der Prüfung von **Zweckmäßigkeit** und **Wirtschaftlichkeit** ist ein besonderes Augenmerk auf die Prüfungen im Bereich der delegierten **Sozialhilfe** (SGB II und SGB XII), des **Kindergartenwesens** (Betriebskostenzuschüsse nach GTK) sowie der **Betätigungsprüfung** bei Beteiligungen, Gesellschaften und Verbänden zu legen.

Die **Beratungsleistung** des RPA wird im o.g. Produkt **zusammengeführt**. Die RPO sieht Beratungsleistungen sowie die "gutachtliche Äußerung" als "übertragene" Aufgabe an (vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 7, Nr. 8, Nr. 12 RPO), so dass die künftige Zuordnung zu einem **einheitlichen Produkt** sachgerechter ist.

Die vorgenannte Produktgestaltung wurde in der **Vorlage Drs. Nr. 127/07** dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Kenntnisnahme vorgelegt.

⁴⁹ Innenministerium NRW

⁵⁰ IM NRW: NKF Handreichung für Kommunen, Erl. 1 zu § 103 GO

1.4 Beratung durch das RPA

Die Gemeindeordnung ermächtigt die Kommunalvertretung zwar, dem RPA auch die Prüfung von Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu übertragen, weist dem RPA aber zunächst **keine Beratungsfunktion** zu⁵¹. Dies unterscheidet das RPA von der **GPA**, deren Beratungsauftrag ausdrücklich in § 105 Abs. 7 GO normiert wurde.

Nur im Bereich der **Korruptionsbekämpfung** ist dem RPA als "Prüfeinrichtung" auch eine **Beratungspflicht** gesetzlich vorgegeben worden (§ 16 KorruptionsbG).

Die **begleitende Prüfung und Beratung** nimmt aber dennoch einen immer wichtigeren Teil der Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes ein. Der **Kreistag** hat daher dem RPA auch die **gutachtliche Äußerung** vor der Entscheidung über wesentliche Änderungen finanz- und betriebswirtschaftlicher sowie vergaberechtlicher Art und ausdrücklich auch die **"Beratung"** (z.B. bei Bauvorhaben oder im Bereich der Prüfung der Delegationskommunen nach SGB II und SGB XII) übertragen.

Rechnungsprüfung bedeutet daher auch die **Mitwirkung** bei der Fortschreibung der Verwaltungstätigkeiten. Insofern ist es zu **begrüßen**, wenn das RPA am Steuerungsprozess einer Verwaltung **begleitend** teilnimmt. Allerdings darf dabei **keine Kollision** zum Prüfungsauftrag entstehen⁵². Die begleitende Tätigkeit des RPA hebt die **Entscheidungsverantwortung der Verwaltung** nicht auf⁵³.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit dem Rechnungsprüfungsamt damit **Mitverantwortung** für Entscheidungen wächst und somit eine spätere Prüfung nicht mehr unabhängig und selbstständig erfolgen kann. Einer deutlichen **Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung** kommt insoweit besondere Bedeutung zu⁵⁴.

Grundsätzliche Entscheidungen und die hierzu erforderlichen Vorarbeiten hat die **Verwaltung** zu treffen und zu vollziehen, nicht die Rechnungsprüfung, da eine solche **Verlagerung/Einbindung** und **Vermischung**^{55, 56} nicht dem gesetzlichen Auftrag des RPA entspräche und gleichzeitig eine Prüfung von Sachverhalten, an denen das RPA in dieser Weise beteiligt wäre unmöglich machte. Insoweit ist Rechnungsprüfung **nicht Teil der Verwaltung**⁵⁷.

⁵¹ anders als die Regelung des § 42 Abs. 5 HGrG für die Rechnungshöfe (vgl. §§ 88 Abs. 2 BHO und LHO)

⁵² Bernhardt/Schünemann u.a.: Kommunales Anordnungs-, [...] und Prüfungsrecht NRW, S. 354

⁵³ KGSt-Bericht 15/1978 "Organisation der kommunalen Rechnungsprüfung"

⁵⁴ Gohlke.: Die örtliche Rechnungsprüfung - Funktion, Effektivität und Effizienz in kritischer Analyse, Erlangen/Berlin 1997, S. 401 ff.

⁵⁵ Sächsischer Rechnungshof: Beratende Äußerung: Empfehlung für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden (...), Frühjahr 2004

⁵⁶ Arbeitsgemeinschaft der RPÄ Hessen: "Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung", April 2001

⁵⁷ KGSt-Bericht 2/1997 a.a.O., S. 12

Nach Auffassung der **KGSt**⁵⁸ ist übergeordneter Gesichtspunkt der **Prüfung** die Bedingung, dass die **Beratung** nicht dazu führen darf, dass das RPA an Stelle der Verwaltung handelt, sondern die **Entscheidungsverantwortung** ausschließlich bei der **Verwaltung** bleiben muss.

Dass Beratung nicht mit der Prüfungstätigkeit verbunden werden darf, wird einhellig im Bereich des **Revisionswesens** bestätigt. **Beratungsaufträge**, die dazu führen würden, ohne Einbindung in die Prüfungskonzeption einen konkret gestaltenden Beitrag zum Verwaltungshandeln zu leisten, wären als Teil der Rechnungsprüfung **nicht** zulässig. Andernfalls würde eine Situation geschaffen, in der die von einer **Beratung** erfassten Vorgänge anschließend einer **unabhängigen** und **objektiven** Prüfung ganz oder teilweise **entzogen** werden, weil das RPA wegen der Beratung nämlich nicht mehr unbeeinflusst prüfen könnte⁵⁹.

Die **Beratungstätigkeit**⁶⁰ des Rechnungsprüfungsamtes kann daher sinnvollerweise nur **prüfkonform** ausgestaltet werden.

Unter diesem Blickwinkel kann und sollte sie als **begleitende Beratung** der Verwaltung, der Fachämter bzw. Organisationseinheiten angesehen werden, die **rechtliche, finanzbezogene, wirtschaftliche** oder **prozessoptimierende** Aspekte mit einfließen lässt und die Fachämter (besser) in die Lage versetzt, Verwaltungsentscheidungen optimaler vorzubereiten und zu treffen.

Das RPA kann die Verwaltung dadurch **präventiv** und **begleitend** unterstützen und Hilfestellungen zu Fragen rechtmäßiger und wirtschaftlicher Aufgabenerledigung und Fehlervermeidung leisten⁶¹.

Hierbei sind die **Beratungen** des RPA als **empfehlende Stellungnahmen** zum betreffenden Vorgang zu betrachten, die aus dem **Blickwinkel** der örtlichen Rechnungsprüfung eingebracht werden.

Durch eine **sinnvolle und zulässige Beratungsleistung** des Rechnungsprüfungsamtes kann auch dem gesetzlichen Auftrag, die Haushaltswirtschaft und Verwaltung **wirtschaftlich, effizient** und **sparsam** zu führen (§ 75 Abs. 1 GO n.F.), wesentlich entsprochen werden.

⁵⁸ KGSt-Bericht 9/2002, Rn. 2.3.4 (S. 16)

⁵⁹ Im Bericht 15/1978 (S. 20) ist die KGSt aber gleichwohl der Auffassung, dass beratende Tätigkeit die anschließende Prüfung des Sachverhalts **nicht** ausschließt.

⁶⁰ kritisch zur Beratung durch Prüfinstitutionen ebenfalls Landkreistag NRW, Eildienst 2/2002, S. 60

⁶¹ vgl. § 2 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Essen

1.5 Prüfungsbemerkungen

➤ Bisherige Praxis

In der klassischen Rechnungsprüfung erfolgten die Prüfungsfeststellungen und Bemerkungen bisher in der "Klassifizierung" von **Hinweisen** (H) und **Beanstandungen** (B). Bei weiterer Kennzeichnung (z.B. **B/**) war eine Stellungnahme der Verwaltung erforderlich.

Nach bisherigem Verständnis wurde eine **Beanstandung** u.a. dann ausgesprochen, wenn geprüfte Vorgänge als nicht rechtskonform festgestellt wurden. **Hinweise** hingegen enthielten allgemeine Aussagen, Hinweise oder Empfehlungen des Rechnungsprüfungsamtes.

Die bisherige Praxis, insbesondere im Bereich der "**Beanstandungen**" hat in der Vergangenheit mitunter zu **Missverständnissen** geführt. Dies betraf insbesondere die "**Entgegennahme**" und "**Akzeptanz**" von Beanstandungen durch die geprüften OE. Auch *innerhalb des Rechnungsprüfungsamtes* bzw. der Abstimmung und Diskussion über die Endfassung des Berichts und die Klassifizierung von Bemerkungen zeigten sich auch im "*Prüfergremium*" z.T. unterschiedliche Wertungen, ob eine Feststellung "*noch*" mit einem "H" oder "*bereits*" mit einem "B" zu versehen sei. Es hat sich gezeigt, dass angesichts der **steigenden Komplexität** der geprüften Sachverhalte/Verwaltungsbereiche eine *derartige* Zweiteilung in "H" oder "B" oftmals ungeeignet bzw. nicht ausreichend differenziert, zumindest aber uneinheitlich erschien.

So müsste ein rein **formaler Rechtsverstoß** (z.B. Formvorschrift, Anzeigepflicht, gesetzliche Terminvorgabe etc.) genauso mit einem "B" versehen sein, wie ein möglicher **gravierender Mangel/Verstoß**, der weitreichende (auch finanzielle) Auswirkungen haben könnte. Ein *Übersehen* von Vorgaben, *Fehler* in der Sachbearbeitung oder unzutreffende *Rechtsauslegungen* wären hierbei genauso zu klassifizieren, wie ein bewusstes *Umgehen* oder *Missachten* von Vorschriften. Dies erscheint der Rechnungsprüfung **nicht** als sachgerecht, da einer solchen Betrachtung die notwendige "**Binnendifferenzierung**" zwischen *einfachen* und *bedeutsamen* "**B's**" fehlt und dies deren generelle Aussagekraft relativierte. Dies greift nach Auffassung des RPA zu kurz und würde verständlicherweise die o.g. **Akzeptanz** von Prüfbemerkungen durch die geprüften Verwaltungsstellen empfindlich berühren.

➤ Fortentwicklung und künftige Praxis

Im Zuge der **Fortentwicklung** und **Optimierung** der Rechnungsprüfung zeigt sich *landesweit* eine Hinwendung zu einer auch **beratenden** und **begleitenden** Prüfung sowie ein Bekenntnis zu einer **neuen Rolle** und **Funktion**, die die Rechnungsprüfung (auch) im Rahmen der Einführung des **NKF** einnehmen wird. Gerade hierbei werden die "Feststellungen" des RPA im Rahmen des **Bestätigungsvermerks**⁶² neue Dimension erlangen.

⁶² §§ 92 und 101 GO n.F.

Zahlreiche **kommunale Rechnungsprüfungsämter**, die **Gemeindeprüfungsanstalt NRW** (aber auch andere Rechnungshöfe⁶³) haben diese Aspekte bereits aufgegriffen und einer neuen **adäquaten Darstellungsform** zugeführt. Dieser Entwicklung möchte sich das Rechnungsprüfungsamt nicht verschließen, sondern sie ebenfalls positiv aufgreifen und umsetzen.

Das RPA nimmt daher, erstmals in diesem Jahresprüfbericht, von der bisherigen klassischen Zweiteilung in Hinweise (H) und Beanstandungen (B) Abstand und ersetzt diese künftig durch nachstehende **Prüffeststellungen** und **Anmerkungen**:

"F"	Feststellung Das Rechnungsprüfungsamt spricht zu wesentlichen Erkenntnissen der Prüfung oder zu festgestellten Sachverhalten und Tatsachen eine Feststellung aus. Diese kann auch getroffen werden, soweit Vorgänge nach prüfseitiger Auffassung/Erkenntnis nicht im Einklang mit der <i>im Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung</i> geltenden Gesetzes-, Rechts-, Beschluss- oder Erlasslage stehen oder mit sonstigen Rechtsgrundsätzen unvereinbar erscheinen⁶⁴.
"A"	Anmerkung Unter der Vergabe eines "A" subsumiert die Rechnungsprüfung verschiedene allgemeine Aussagen und Prüfbemerkungen. Anmerkungen des RPA können daher insbesondere allgemeine Hinweise, Anregungen, Empfehlungen und Vorschläge sowie Erwartungen, Forderungen und sonstige (Rechts)Auffassungen der Rechnungsprüfung umfassen. Sinnzusammenhang und Tragweite ergeben sich aus dem Kontext des geprüften Sachverhalts/Themas sowie des textlich wiedergegebenen Prüfungsergebnisses.

Die Vorgehensweise des RPA steht im Einklang mit der *derzeit* gültigen **Rechnungsprüfungsordnung**. Diese schreibt *keine pflichtige* Verwendung/Diktion der bisherigen *Bemerkungen* vor, sondern normiert in § 8 Abs. 2 und 3 RPO lediglich die Folgen, soweit solche als **beachtlich** zu werten sind. Hiervon bleibt die neue Verfahrensweise unberührt.

Weiterhin hält es die Rechnungsprüfung für sinnvoll, die bisher vorgenommene **zusätzliche** Kennzeichnung von Prüfbemerkungen (z.B. H/) **nicht** fortzuführen, sondern erwartet (im Zuge dieser "neuen" Prüfbemerkungen) **grundsätzlich zu jeder Feststellung und/oder Anmerkung eine (ggf. kurze) Stellungnahme der Verwaltung**⁶⁵, die vom RPA im Rahmen des Ausräumverfahrens abschließend beurteilt werden kann (sh. auch 1.14).



Im Zuge der ohnehin erforderlichen NKF-Überarbeitung der RPO kann das neue Verfahren **klarstellend** mit aufgenommen werden.

⁶³ Der Bundesrechnungshof dokumentiert seine Jahresberichte generell als "**Bemerkungen**".

⁶⁴ Eine Prüfung anhand des **geltenden Rechts** erstreckt sich hierbei auf sämtliche Rechtssätze, also Gesetze im formellen und materiellen Sinne, Rechtsprechung und auch ungeschriebene Rechtsnormen (vgl. VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, I L 2045/05).

⁶⁵ soweit sich aus dem Inhalt oder Sachzusammenhang der Feststellung/Anmerkung **nichts anderes** ergibt.

1.6 Prüfungsspiegel ("Gliederung")

Den **Prüfberichten der vergangenen Jahre** wurde eine **Prüfgliederung** zugrunde gelegt ("Prüfungsspiegel"), die nach hiesiger Ermittlung seinerzeit durch Verfügung des Regierungspräsidenten vom 13.04.1988 eingeführt und zur Verwendung **empfohlen** wurde.

Dieser Prüfungsspiegel bezog sich jedoch auf die Tätigkeit der (damaligen) **Gemeindeprüfungsämter** als untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 105 Abs. 3 GO 1994). Diese bei den Kreisen angesiedelte Aufgabe ist mit Einrichtung der Gemeindeprüfungsanstalt entfallen.

Aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes ist der Prüfungsspiegel bzw. sind die dort vorgegebenen Gliederungsziffern **überholt** und aufgrund der veralteten Bezugsdaten auch **gegenstandslos**, so dass diese in künftigen Berichten keine Verwendung mehr finden.

1.7 Prüfungsunterlagen

Prüfungsseitig konnten nachstehende Unterlagen herangezogen werden:

- Haushaltssatzung und Haushaltsplan
- Finanzplan und Investitionsprogramm
- Beschlüsse der politischen Gremien (Kreisausschuss, Kreistag)
- Kassenmäßiger Abschluss
- Haushaltsrechnung (Vorlage zum 12.4.2007)
- Jahresrechnung der Kämmerei
- Rechenschaftsbericht (Vorlage zum 22.5.2007)
- Kassenbücher, Kassen- und Rechnungsbelege
- Vorgänge, Akten, Unterlagen, Stellungnahmen der Organisationseinheiten

Aus gegebenem Anlass möchte die Rechnungsprüfung die Organisationseinheiten des Hauses nochmals für die **Belange der Rechnungsprüfung** sensibilisieren. In zahlreichen Verwaltungsbereichen ist das RPA auf die **Informationsweitergabe** durch die Fachämter angewiesen.

Anmerkung A 1

Unter Hinweis auf die Regelungen der Gemeindeordnung und der Allgemeinen Dienstordnung sind die Fachämter aufgerufen, dem RPA Abdrucke von bedeutsamen Vorschriften⁶⁶, Verfügungen, Erlassen, Zuwendungsbescheiden, Urteilen etc. *unaufgefordert* zuzuleiten.

⁶⁶ Dies gilt im besonderen Maße für sämtliche **finanz-, gebühren- und haushaltsrechtlichen, sozialrechtlichen und vergaberechtlichen** Vorschriften, Erlasse, Mitteilungen des LKT etc, die meistens nur direkt ins Fachamt, nicht aber auch in das RPA gesteuert werden.

1.8 Prüfumfang und –gegenstand

Der **Rechnungsprüfungsausschuss** prüft die Jahresrechnung (§ 101 Abs. 1 GO), insbesondere ob

- der **Haushaltsplan** eingehalten ist,
- die **Rechnungsbeträge** sachlich u. rechnerisch begründet und belegt sind,
- bei den **Einnahmen** und **Ausgaben** vorschriftsgemäß verfahren wurde und
- die Vorschriften über Verwaltung und Nachweis von **Vermögen** und **Schulden** eingehalten wurden.

Die Prüfung umfasst somit die **Rechtmäßigkeit**, **Ordnungsmäßigkeit**⁶⁷, **Sparsamkeit** und **Wirtschaftlichkeit**.

In Erfüllung dieser Aufgabe bedient sich der Ausschuss des **Rechnungsprüfungsamtes** (§ 101 Abs. 6 GO). Die Prüfung der Jahresrechnung ist aber über § 103 GO dem RPA auch als **eigene Aufgabe** ausdrücklich übertragen und daher *nicht lediglich* vom Ausschuss *abgeleitet*.

Die Prüfung der Jahresrechnung ist zwar zunächst eine **nachgängige Prüfung**. Aufgrund des Umfangs und der Komplexität haushaltswirtschaftlicher Vorgänge wird die Prüfung sinnvollerweise auch begleitend durchgeführt und kann sich hierbei nur auf **Schwerpunkte** konzentrieren bzw. **stichprobenartig** einzelne Haushalts- und Verwaltungsbereiche betrachten. Neben den regelmäßigen Bereichen der Haushaltswirtschaft umfasst die Prüfung der Jahresrechnung aber auch **weitere Verwaltungsbereiche**, die sich einnahme- oder ausgabemäßig in der Jahresrechnung niederschlagen, von **besonderer Bedeutung** sind, **politisch** intensiv diskutiert wurden, bei denen sich planmäßige **Abweichungen** oder aus Sicht der Rechnungsprüfung sonstige **Besonderheiten** oder **Auffälligkeiten** ergeben. Die Prüfungstätigkeit zielt darauf ab, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu sichern, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden⁶⁸.

Da auch die **Rechnungsprüfung** dem Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit** (§ 75 Abs. 2 GO) unterliegt, muss weiterhin bedacht werden, dass die zu prüfenden Haushalts- oder Verwaltungsbereiche, gemessen an dem **Haushaltsvolumen** des Kreises in Höhe von fast **330.000.000 Euro** eine gewisse **Größenordnung** erreichen müssen, damit "**Prüfungsaufwand**", und "**Prüfungsergebnis**" in einem sachgerechten und nachvollziehbaren **Verhältnis** zueinander stehen. Unter diesen Vorgaben hat die Rechnungsprüfung diesjährig eine **ausgewogene, breit gestreute** und möglichst viele **verschiedene Verwaltungsbereiche** umfassende Prüfung vollzogen.

⁶⁷ Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sind voneinander abhängig (Hess. Rechnungshof, 12. Bericht 2002, S. 191)

⁶⁸ vgl. § 3 der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes

1.9 Sonderprüfungen durch das RPA

Neben dem **gesetzlichen** Aufgabenkatalog der Gemeindeordnung (§ 103 Abs. 1 iVm. 101 GO) sowie den nach § 103 Abs. 2 GO iVm. der Rechnungsprüfungsordnung **übertragenen** Aufgaben *kann* der **Kreistag** dem RPA weitere Aufgaben übertragen.

Nach Maßgabe des § 4 RPO kann der **Rechnungsprüfungsausschuss** – im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben – dem RPA ebenfalls Prüfungsaufträge erteilen.

Schließlich ist auch der **Landrat** nach den §§ 104 GO, 4 Abs. 3 RPO befugt, Aufträge zur Prüfung zu erteilen. In der bisherigen Praxis wurden zu den besonderen Prüfaufträgen **besondere Prüfberichte** gefertigt (sh. auch § 8 RPO).

Anmerkung A 2

Soweit Verwaltungsangelegenheiten durch das RPA **gesondert** geprüft und/oder in Form von **Sonderberichten** dokumentiert werden, teilt das Rechnungsprüfungsamt **nicht** die *seinerzeit* vertretene Rechtsauffassung, wonach geprüfte Themen in Sonderberichten, *soweit sie haushaltsmäßig von Relevanz sind bzw. in das Ergebnis der Jahresrechnung einfließen*, von der **Entlastungsfrage** nach § 94 GO ausgenommen seien.

Eine solche Rechtsauffassung findet in den gesetzlichen Vorschriften keine Grundlage und verkennt die Zusammenhänge zwischen Haushaltsausführung, Rechnungsprüfung und der dem **öffentlichen Recht** zugehörigen **Entlastung** und vermag daher substantiell nicht zu überzeugen⁶⁹.

Letztere soll vielmehr eine **abschließende Entscheidung über die Ausführung des Haushaltsplans** iSd. § 78 Abs. 3 GO sein – und damit logische Konsequenz aus dem Prüfungsumfang nach § 101 Abs. 1 GO⁷⁰.

Hierbei muss es unberücksichtigt bleiben, ob das RPA Prüffelder aus eigenem Ermessen oder nach Beauftragung gem. § 104 GO aufgreift.

⁶⁹ Articus/Schneider: GO NRW, 2. Auflage, zu § 94 GO, S. 416 und einhellig h.M.

⁷⁰ Landesweite Rechtsauffassung der Rechnungsprüfungsämter

1.10 Aufsichtsbehördliche Prüfung durch das RPA

Der Behördenleiter erteilte dem RPA am 27.12.2005 unter Berufung auf § 104 GO einen **Prüfuftrag zur aufsichtsbehördlichen Prüfung** bei der Stadt . Hieraus resultiert ein Prüfungsbericht vom 10.01.2006. Im Rechnungsprüfungsausschuss wurde die Angelegenheit am 12.12.2006 kurz thematisiert (Drs. Nr. 403/06). Die **seinerzeit** hierzu vertretene Auffassung über die Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsamtes kann nach **rechtlicher** Würdigung de iure **nicht** aufrecht erhalten werden⁷¹.

Anmerkung A 3

Eine aufsichtsbehördliche Prüfung bei Kommunen kann **nicht** Angelegenheit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises sein. Ein entspr. Prüfuftrag findet in § 104 GO keine ausreichende Rechtsgrundlage⁷².

Eine aufsichtsbehördliche Prüfung betrifft die **Aufsicht** über die Kommunen. Diese ist nach Art. 78 Abs. 4 LV NRW und den §§ 11, 116 GO⁷³ Aufgabe des **Landes**. Das **Land** bedient sich hierbei im Wege der sog. **Organleihe** des Landrates, der als Organ eines *unterstaatlichen* Rechtsträgers kraft Gesetzes ermächtigt und beauftragt wird, einen Aufgabenbereich eines anderen (*staatlichen*) Rechtsträgers wahrzunehmen, als dessen Organ er tätig wird⁷⁴. Die Aufgabe der Kommunalaufsicht vollzieht der Landrat als "**untere staatliche Verwaltungsbehörde**" für das Land (§ 117 GO); nicht aber als Kommunalorgan. In dieser Eigenschaft ist der Landrat "**Untere Landesbehörde**" (§ 9 Abs. 2 LOG) und nimmt rein **staatliche Aufgaben** des Landes wahr⁷⁵. Selbst ein möglicher **disziplinarrechtlicher** Hintergrund führt zu keinem anderen Ergebnis, da § 79 LDG NRW die Aufgaben der "**zuständigen Stelle**" der **Aufsichtsbehörde**, somit dem Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde zuweist. Ein vom Landrat erteilter **Prüfuftrag** nach § 104 GO kann daher nur "**innerhalb seines Amtsbereiches**"⁷⁶ erfolgen.

Das RPA verwaltungsintern im Wege der "**Amtshilfe**" mit der Aufgabe zu beauftragen, wie die *Verwaltung argumentierte*, begegnet im Hinblick auf § 4 VwVfG rechtlichen Bedenken und erscheint auch mit der Kompetenzzuweisung der §§ 103, 104 GO nicht vereinbar. Eine organisatorische **Umsetzung von Prüfern** zur Dienststelle "Kommunalaufsicht" käme ebenfalls nicht in Betracht, da die Tätigkeit und Aufgabenübertragung der Prüfer ausschließlich durch **Beschluss des Kreistags** erfolgt⁷⁷. Hierin ist eine **konkret-funktionale Aufgabenzuweisung** zu sehen, die sich sodann nur nach den für das RPA maßgeblichen Vorschriften bemisst⁷⁸.

⁷¹ Ungeachtet des "**erheblichen Arbeitsaufwands**" im RPA (Prüfbericht für die Jahresrechnung 2005, S. 7)

⁷² Landesweite Rechtsauffassung der Rechnungsprüfungsämter

⁷³ § 120 GO n.F. (NKF)

⁷⁴ OVG NRW, U. v. 8.11.2000, 9 A 627/98, 9 A 618/98, BVerfG, B. v. 12.1.1983, 2 BvL 23/81

⁷⁵ OVG NRW, NWVBl. 1990, 88 zitiert in: *Articus/Schneider*; GO NRW, 2. Auflage, zu § 117 GO

⁷⁶ § 104 GO kann nur den **kommunalen** Amtsbereich betreffen und sich auf § 103 Abs. 1 o. 2 GO beziehen.

⁷⁷ OVG NRW, U. v. 09.11.2001, 1 B 1146/01

⁷⁸ vgl. auch OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05 sowie BAG U. v. 4.2.1987, 7 AZR 583/85

1.11 Prüfung von Zuwendungen

Der Kreis Düren ist vielfach **Empfänger** von Zuschüssen und Zuwendungen Dritter, u.a. des Landes NRW. Neben der Eigenabwicklung ist auch eine **Weiterleitung** der Mittel an **Dritte** denkbar, die mit der Durchführung der entspr. Förderprojekte betraut werden.

In entsprechenden Merkblättern der **NRW.BANK** ist u.a. aufgeführt, dass auch den **Rechnungsprüfungsämtern** eine zentrale Aufgabe hierbei zufiele, da sie die Richtigkeit der vom Zuschussempfänger gemachten Angaben sicherzustellen hätten. Diese Auffassung bedarf der **Klarstellung** durch die örtliche Rechnungsprüfung.

Zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zählen nach § 103 Abs. 1 GO u.a. die **Vergabeprüfungen** oder die **Vorprüfung** für das Land nach § 100 Abs. 4 LHO. Andere, im Katalog des § 103 Abs. 2 GO aufgeführte Aufgaben, kann der Kreistag übertragen. Weiterhin können Prüfaufträge nach § 104 GO⁷⁹ erteilt werden.

Weder der gesetzliche Aufgabenkatalog noch die in der RPO übertragenen Aufgaben enthalten eine ausdrückliche Prüfungszuständigkeit und –pflicht im Bereich des Zuwendungswesens. Aus diesen Vorschriften ergibt sich nicht, dass jede Zuwendung generell oder auch im speziellen Einzelfall durch das RPA pflichtig geprüft werden müsste.

Dies liegt vielmehr im **pflichtgemäßen Ermessen** des RPA⁸⁰. Die von der Verwaltung in der Drs. Nr. 86/07⁸¹ *unterstellte* Prüfungszuständigkeit des RPA ist vor diesem Hintergrund nicht tragfähig.

Die Prüfung der Zuwendungen/Staatszuweisungen ist ausdrücklich nur gemäß § 105 Abs. 3 Nr. 1 GO der **GPA** oder nach §§ 89 Abs. 1 Nr. 4 und 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO dem **Landesrechnungshof** übertragen⁸².

Bei Landeszuweisungen ergibt sich aus § 44 LHO und den ausführenden Vorschriften keine andere Auslegung. Die nach den ANBest-I (Ziffer 8.2) und ANBest-P (Ziffer 7.2) im staatlichen Bereich geltenden Regelungen finden sich nicht in den speziellen Vorschriften für Gemeinden (GV) nach den **VVG** (Ziffer 11) oder den **ANBest-G** (Ziffer 8).

Eine Prüfständigkeit aus § 100 Abs. 4 LHO, die nicht für den Kreis, sondern für den Landesrechnungshof erfolgen würde, ist ebenfalls hieraus *nicht* herzuleiten⁸³.

⁷⁹ bzw. § 103 Abs. 3 GO in der Fassung ab 01.01.2005

⁸⁰ "Prüfungsautonomie", vgl. *Fiebig*: Kommunale Rechnungsprüfung, 3. Auflage, Rn. 118

⁸¹ Touristisches Dienstleistungszentrum Nideggen (DGA), Fortsetzung in Mitteilung Drs. Nr. 256/07

⁸² bzw. in den §§ 89, 91 BHO für den Bundesrechnungshof geregelt.

⁸³ Diese Rechtsauffassung wurde durch den **Landesrechnungshof** bestätigt.

Anmerkung A 4

Die Prüfung von Zuwendungen ist eine **wichtige**, aber **keine pflichtige** Aufgabe der Rechnungsprüfung, sondern vollzieht sich im Rahmen des eigenständigen **Prüfungsermessens**. Soweit eine Zuwendungsmaßnahme im Einzelfall vom RPA geprüft werden soll, bedarf es hierzu eines **Prüfauftrags** nach § 103 Abs. 2 oder § 104 GO.

Soweit der Kreis künftig (ggf. privatrechtliche) Vereinbarungen (z.B. mit der NRW.BANK⁸⁴) trifft⁸⁵, sind die o.g. Ausführungen zu beachten.

Eine *automatisch* angenommene Zuständigkeit des RPA ist kommunalverfassungsrechtlich nicht zutreffend⁸⁶.

Bevor die Verwaltung vertragliche Vereinbarungen mit Dritten trifft, die eine *Prüfverpflichtung* des RPA auslösen, bedarf es hierzu vorher einer wirksamen **Prüfungsermächtigung**.

Grundlegende prüfungsseitige Ausführungen hierzu wurden der Verwaltung bereits mit Schreiben vom 14.05.2007 übermittelt.

⁸⁴ Das RPA hatte die NRW.BANK bereits um Darlegung bzw. Angabe der einschlägigen Rechtsnorm er sucht, wonach diese eine Zuständigkeit des RPA herleite. Außer dem Hinweis auf die dortigen "AGB" vermochte die NRW.BANK eine Ermächtigungsgrundlage *nicht* zu benennen oder ihre Position substantiiert zu begründen. Das RPA, dessen Rechtsauffassung landesweit überwiegend geteilt wird, wird in diesem Bereich eine weitere *Klarstellung* zur Rechtslage anstreben.

⁸⁵ Nach den *Allgemeinen Bedingungen für Investitionszuschüsse bei Infrastrukturmaßnahmen aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes NRW (RWP)* der NRW.BANK unterliegt das Rechtsverhältnis zwischen der NRW.BANK und dem Zuschussempfänger dem **privaten Recht** (Ziffer 11). Nach diesen Bedingungen "hat" das RPA die Verwendung der Mittel "zu überwachen" (Ziffer 1.2).

Vergleichbare Regelungen finden sich in Ziffer 9.39 des *Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms NRW für die Gewährung von Finanzierungshilfen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur des Landes Nordrhein-Westfalen*.

⁸⁶ hierzu: Fiebig: Kommunale Rechnungsprüfung, 3. Auflage, Rn. 28 (S. 43)

1.12 Belegprüfung

Es ist **Pflichtaufgabe** des RPA, die Prüfung der Jahresrechnung vorzunehmen. Im Rahmen dieser Prüfung ist das RPA gem. § 103 Abs. 1 Nr. 2 GO auch verpflichtet, zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung **Belegprüfungen** vorzunehmen.

So wie die Verwaltung (Kasse) für die Sammlung der **Belege** (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 GemKVO) zuständig und verantwortlich ist, muss es der Rechnungsprüfung möglich sein, selbige prüfen zu können. Alle Buchungen müssen durch Kassenanordnungen und Auszahlungsnachweise sowie durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt, belegt sein (§ 35 GemKVO).

Nach **Umstellung** des Verfahrens werden die Kassenunterlagen (z.B. Anordnung und Rechnung) nach deren Erfassung eingescannt und stehen dann "nur" noch **elektronisch** zur Verfügung.

Im Jahre 2004 war das RPA in die beabsichtigte Archivierung der Kassenbelege eingebunden und hat dieser nach einer Testphase zugestimmt (vgl. § 36 Abs. 3 GemKVO⁸⁷). Nach der späteren Umstellung auf Produktsachkonten entsprach die Software aber nicht mehr den bisherigen Such- und Rechercheanforderungen. Nach Feststellung des Rechnungsprüfungsamtes trägt dieses Verfahren zwar zu einer *begrüßenswert* papierlosen Verwaltung bei, zieht aber in der Praxis einen **hohen Prüf- und Suchaufwand** nach sich, der eine prüfungsseitig *vollständige* oder *stichprobenweise* oder auch nur *zufallsweise* Prüfung beeinträchtigt. Die Übernahme der Belege auf Datenträger erschwert die Rechnungsprüfung⁸⁸. Die Aufzeichnungen müssen vielmehr **übersichtlich** und **nachprüfbar** sein (§ 23 Abs. 2 GemKVO); die Unterlagen müssen ohne Schwierigkeiten zur Einsicht und **Prüfung bereitgestellt** werden können (3 VV zu § 35 GemKVO).

Dies erst ermöglicht eine **Belegprüfung** nach § 103 Abs. 1 Nr. 2 GO, die auch in § 40 Abs. 2 Nr. 3 GemKVO ihre Entsprechung findet, wonach im Rahmen von Kassenprüfungen auch festzustellen ist, ob die erforderlichen **Belege** vorhanden sind und nach Form und Inhalt den Vorschriften entsprechen.

Anmerkung A 5

Unter Hinweis auf § 36 Abs. 3 GemKVO erwartet die Prüfung eine Nachbesserung der organisatorischen und/oder technischen Vorkehrungen im Bereich der digitalen Archivierung von Kassenbelegen, damit eine **effiziente Belegprüfung** tatsächlich durchgeführt werden kann.

⁸⁷ Danach ist die elektr. Datenerfassung **nach Anhörung des RPA** möglich. Nach früherer Rechtslage konnten erst nach Abschluss der überörtlichen Prüfung die Bücher und Belege auf Bildträger übernommen werden. Dies macht deutlich, dass eine elektronische Erfassung nicht nur der Arbeitserleichterung dienen soll, sondern vor allem in unmittelbarem **Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung** zu sehen ist.

⁸⁸ *Scheel/Steup*; Gemeindekassenrecht NRW, 1977, zu § 36 GemKVO, Rn. 3

1.13 Durchführung der Prüfung

In Durchführung des gesetzlichen Prüfungsauftrags bestimmt § 101 Abs. 2 GO, dass die Verwaltung die erforderlichen **Aufklärungen** in Prüfungsangelegenheiten beizubringen hat. In diesem Zusammenhang kann das RPA für die Durchführung seiner Prüfung **Aufklärung** und **Nachweise** verlangen, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind (§ 103 Abs. 4 GO n.F.).

Nach den internen Regularien der Allgemeinen Dienstordnung (ADO) und der Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt (DA-RPA) ist das RPA berechtigt, von den Dienststellen alle für die Prüfung notwendigen **Auskünfte** zu erhalten⁸⁹. Die Dienststellen der Verwaltung sind korrespondierend hierzu verpflichtet, die Prüftätigkeit des RPA zu **erleichtern**, zu den Berichten und Prüfungsbemerkungen **fristgerecht** Stellung zu nehmen und Prüfungsangelegenheiten **vordringlich** zu bearbeiten⁹⁰.

In Durchführung der diesjährigen Prüfung kann festgestellt werden, dass die Organisationseinheiten der Verwaltung diese Vorgaben weitestgehend beachtet und Prüfungsangelegenheiten **zuvorkommend** und mit der gebotenen Sorgfalt und Zügigkeit bearbeitet haben.

Soweit allerdings Organisationseinheiten *vereinzelt* die Auffassung vertreten, bei der Rechnungsprüfung handele es sich nur um eine *subsidiäre* Angelegenheit, derer sie sich nach eigenem *Ermessen* oder lediglich bei personellen *Überkapazitäten* widmen könnten, erscheint eine solche Auslegung auf der Grundlage der dargestellten Regelungen weder tragfähig noch nachvollziehbar.

Die Rechnungsprüfung erkennt nicht den **Aufwand**, den Prüfungsangelegenheiten durchaus verursachen können. Gleichwohl sind alle Dienststellen der Verwaltung unter Bezug auf die o.g. Rechtsgrundlagen gehalten, das Rechnungsprüfungsamt in Durchführung seiner gesetzlichen Aufgabe zu unterstützen und den Prüfungserfordernissen zeitnah nachzukommen.

Das **Prüfverfahren** innerhalb des Rechnungsprüfungsamtes wurde in Besprechungen und Erörterungen vollzogen und, soweit möglich, durch **Unterlagen** der Verwaltung, schriftliche **Stellungnahmen**, **Übersichten**, **Aktenauszüge** oder durch Kommunikation per **E-Mail** zu Dokumentationszwecken **schriftlich** festgehalten.

⁸⁹ Ziffer 7.5.2 ADO, Ziffer 3.3 DA-RPA

⁹⁰ § 5 Abs. 2 RPO; Ziffer 7.5.4 und 7.5.6 ADO

1.14 Der Prüfbericht und seine Behandlung

Der **Prüfbericht** dokumentiert das **Prüfergebnis** und ist Grundlage der Beratung über die Jahresrechnung und die Entlastung des Landrats. Er dient in erster Linie der **Information** und **Unterstützung** des Rechnungsprüfungsausschusses und des Kreistags und bereitet das Entlastungsverfahren vor⁹¹.

Er betrifft nichtöffentliche, kreis- und organisationsinterne Angelegenheiten⁹², denen grundsätzlich keine Außenwirkung zukommt⁹³. Beim Prüfbericht des RPA handelt es sich daher um eine **Arbeits- und Beratungsgrundlage** des Rechnungsprüfungsausschusses und des Kreistags⁹⁴. Erstellung, Behandlung und Formalien ergeben sich aus § 101 Abs. 3 GO und den §§ 7 – 9 RPO. Der **Rechnungsprüfungsausschuss** hat über das Ergebnis seiner Prüfung einen **Schlussbericht** zu erstellen. In bisheriger Praxis hat der Ausschuss stets den vom RPA erstellten Prüfbericht⁹⁵ übernommen und zu seinem Schlussbericht erklärt. Dieses Verfahren ist **sachgerecht** und wird landesweit vielfach praktiziert⁹⁶.

Der vom Rechnungsprüfungsamt erstellte **Prüfungsbericht** wird dem Rechnungsprüfungsausschuss zugeleitet. Er ist außerdem dem Landrat, den Kreistagsmitgliedern und den Dezernenten zuzuleiten (§ 7 Abs. 3 RPO). Dies korrespondiert mit § 9 RPO, wonach **Vorlagen** an den Rechnungsprüfungsausschuss vom **Leiter des RPA** unterzeichnet werden.

Das bisher in der Verwaltung praktizierte Verfahren zur Behandlung des Prüfberichts, wonach dieser zunächst (nur) "der Verwaltung" zur Stellungnahme zugeleitet wurde und diese ihn zeitversetzt und erst gemeinsam mit einer verwaltungsseitigen Stellungnahme an den Rechnungsprüfungsausschuss versendet, vermag im Hinblick auf die Verfahrensvorschriften der RPO (und GO) daher nicht tragfähig zu überzeugen⁹⁷.

Nach Auffassung der Rechnungsprüfung hat das **RPA** vielmehr das **unmittelbare Recht**, seinen Prüfbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zuzuleiten⁹⁸. Dies ergibt sich aus § 7 Abs. 3 RPO und letztlich aus der *unmittelbaren Unterstellung* des RPA unter den Kreistag sowie seiner *unmittelbaren Verantwortung* ihm gegenüber (§ 104 GO)⁹⁹. Da der **Rechnungsprüfungsausschuss** die Jahresrechnung zu prüfen hat (§ 101 Abs. 1 GO), sich hierbei aber des Rechnungsprüfungsamtes bedient (§ 101 Abs. 6 GO), ist der Ausschuss *in Erfüllung dieser Aufgabe* auch als **Adressat** des vom RPA erstellten **Prüfberichts** anzusehen, den er anschließend zu seinem *Schlussbericht* nach § 101 Abs. 3 GO erklären kann und dem Kreistag zur abschließenden Entscheidung zuleitet.

⁹¹ OVG NRW, U. v. 12.6.2003, 8 A 4282/02

⁹² OVG NRW, B. v. 7.11.2006, 15 B 2378/06

⁹³ VG Gelsenkirchen, B. v. 14.10.2002, 12 L 1929/02

⁹⁴ OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

⁹⁵ § 7 Abs. 3 RPO, Ziffer 6.3 DA-RPA.

⁹⁶ anders aber Kreis Aachen, der Prüfbericht und Schlussbericht vorlegt.

⁹⁷ So wurde der Jahresprüfbericht 2005 vom **30.06.2006** erst im **November 2006** dem Ausschuss zugeleitet.

⁹⁸ VG Gelsenkirchen: a.a.O.

⁹⁹ vgl. beispielhaft § 8 RPO Stadt Viersen.

Die mögliche vorherige Abstimmung zwischen RPA und den geprüften Organisationseinheiten¹⁰⁰ sowie die Durchführung des sog. "**Ausräumverfahrens**" bleiben hiervon unberührt. **Adressat** der **Stellungnahmen** der Verwaltung ist hingegen *zunächst* das RPA; nicht der Rechnungsprüfungsausschuss¹⁰¹, auch wenn dieser die Stellungnahmen ebenfalls zur Kenntnis erhält.

Nach der zwischenzeitlichen Neufassung der GO in § 101 Abs. 3 GO ist (*sogar erst*) **vor Abgabe** des Prüfungsberichts durch den Rechnungsprüfungsausschuss **an den Kreistag** dem Landrat (Verwaltung) Gelegenheit zur Stellungnahme zum Prüfungsergebnis zu geben.

Im Rahmen des sog. **Ausräumverfahrens** ist die Verwaltung sodann aufgerufen, ihre **Stellungnahmen** zu den einzelnen Feststellungen und Anmerkungen gegenüber dem RPA abzugeben. Das RPA wird die Stellungnahmen **auswerten** und diese abschließend beurteilen. Die **Stellungnahmen** der Verwaltung und die abschließende **Bewertung** des RPA werden sodann vom RPA in einer weiteren **Vorlage** für den Rechnungsprüfungsausschuss zusammengefasst. Diese Vorlage tritt als weitere **Beratungsgrundlage** neben den ursprünglichen Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes und ergänzt diesen.

➤ *Ausblick auf das NKF*

Das zum 01.01.2005 in Kraft getretene Kommunale Finanzmanagementgesetz NRW hat die Regelung des § 101 Abs. 3 Satz 2 GO a.F. aufgehoben, die entsprechende Bestimmungen zur **Einsichtnahme** in den Schlussbericht des Rechnungsprüfungsausschusses enthielt. Nach diesen Regelungen wurde zwischen dem **allgemeinen** und dem **gesonderten** Berichtsband differenziert. Letzterer enthielt vertrauliche Berichtsteile, die nicht zur Einsichtnahme bereitzuhalten waren.

Der Gesetzgeber hat diese Regelung gerade in Kenntnis der Geltung des **IFG** und ohne Übergangsregelung aufgehoben. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass der Anwendungsbereich des **IFG** insoweit *nicht* durch die hier einschlägigen Vorschriften der GO begrenzt wird und sich auch auf die dem **Jahresabschluss** zugrunde liegenden weiteren Unterlagen erstreckt, *was vor dem Hintergrund der obigen Darlegungen* die **Berichte** der örtlichen Rechnungsprüfung mit einschließt. Künftig wird also die Betrachtung der "**Angelegenheiten der Rechnungsprüfung**" im Rahmen der Prüfung von Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss, einschließlich der hier zu erstellenden **Prüf- und Schlussberichte**, ein völlig neues Gewicht erhalten. Die *Nichtöffentlichkeit* der Ausschussberatungen erstreckt sich *nicht* auf das Beratungsergebnis und die Beratungsunterlagen. Nach Auffassung des OVG NRW dürfte daher die **Bedeutung der Prüfberichte** und damit auch das Gewicht der **Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes** steigen, da die Ergebnisse der Prüfungen der *Öffentlichkeit* zugänglich gemacht werden können¹⁰².

¹⁰⁰ Erörterungsgespräche (vgl. Ziffer 6.2 DA-RPA). Vergleichbar dem Verfahren nach § 96 LHO (hierzu: OVG NRW, U. v. 12.6.2003, 8 A 4282/02)

¹⁰¹ vgl. Ziffer 7.1 DA-RPA

¹⁰² zur Gesamthematik: OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

1.15 Rechnungsprüfungsordnung und Dienstanweisung

Die **Rechnungsprüfungsordnung** enthält nähere Bestimmungen zur Durchführung der Prüfungsvorschriften der §§ 101 ff GO und wird vom Kreistag erlassen.

Die derzeitige **Dienstanweisung** für das RPA wurde mit Beschluss des Kreistags vom 06.07.2004 gefasst. Der **Kreistag** ist hierfür auch das richtige Gremium, da das RPA ihm direkt unterstellt ist (§ 104 GO) und er damit **Vorgesetztenfunktion** (vgl. Ziffer 1.1) hat. Insoweit ist die Regelung in § 10 RPO, wonach der **Landrat** eine Dienstanweisung zu erlassen habe, nicht folgerichtig.

Im Hinblick auf § 104 GO, wonach das RPA **an Weisungen nicht gebunden ist**¹⁰³, erscheint der Erlass einer **Dienstanweisung** jedoch kritisch. Andere Körperschaften sind dazu übergegangen, eine einheitliche, *von der Kommunalvertretung beschlossene* Rechnungsprüfungsordnung mit sämtlichen für das RPA geltenden Regelungen zu erlassen.

Der auf ein Rechtsgutachten zur **Stellung des Rechnungsprüfungsamtes in der Verwaltungshierarchie** gestützte Bericht des Untersuchungsausschusses "Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven"¹⁰⁴ führt hierzu aus, dass eine Dienstanweisung zwar erlassen werden könne, diese jedoch die gesetzlich verankerte **Unabhängigkeit des RPA** zu beachten habe. Soweit sie diese Begrenzung nicht einhalte, sei sie unbeachtlich.

Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit beziehen sich vielmehr auf die Arbeitsplanung, Auswahl der Prüfungen, Prüfungskonzept, Prüfungstiefe, Prioritätensetzung sowie Ergebnisfeststellung und -bewertung, und zwar (auch) unter Einbeziehung von Prüfungsaufträgen. "Weisungen" können daher nur für den äußeren, allgemeinen Dienstbetrieb und die Organisation, nicht aber für die Prüfungstätigkeit des RPA als solche erteilt werden.

Unter diesem Blickwinkel erscheint es sachgerecht, die geltende **Dienstanweisung für das RPA** an den Regelungen des § 104 GO zu messen und diese in dessen Lichte auszulegen.

Neben einigen redaktionellen Anpassungserfordernissen wird die RPO in Kürze auch aufgrund der **Umstellung auf das NKF** überarbeitet werden müssen. Das RPA wird hierzu rechtzeitig eine Entwurfsfassung vorlegen.

Die Rechnungsprüfung hält es ebenso für sinnvoll, eine **Zusammenführung** von Rechnungsprüfungsordnung und Dienstanweisung zu erwägen und vom Kreistag als einheitliche Prüfungsgrundlage beschließen zu lassen. Dies wird bereits in zahlreichen anderen Rechnungsprüfungsämtern praktiziert.

¹⁰³ diese gilt auch gegenüber dem **Rechnungsausschuss** und dem **Kreistag**
(Held/Becker/Decker u.a. "Kommunalverfassungsrecht NRW" zu § 104 GO (Rn. 1.2))

¹⁰⁴ "Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven"; Bremische Bürgerschaft, Drucksache 15/1360 v. 29.1.2003

2. Allgemeine Haushaltswirtschaft

Die Kreise haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden und der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen (§ 9 KrO NRW).

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 75 Abs. 2 GO).

2.1 Anzuwendendes Haushaltsrecht

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen der GO, der GemHVO und der GemKVO sind durch das **Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKFG NRW)** vom 16.11.2004 neu gefasst worden; die GemKVO wurde sogar aufgehoben. Nach § 1 des **Einführungsgesetzes** zum NKF, dem **NKFEG**, hat die Kommune spätestens ab dem Haushaltsjahr **2009** ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung zu erfassen und zum 01.01.2009 eine **Eröffnungsbilanz** aufzustellen.

Auf Grundlage der **§§ 7 und 9 NKFEG** gilt für die noch nicht auf Doppik umgestellten Bereiche jedoch nach wie vor die **Rechtslage** nach der bis zum 31.12.2004 geltenden GO, der GemHVO und der GemKVO.

Prüfauftrag und –grundlagen orientieren sich daher nach wie vor noch an den Vorschriften des "alten" kameralen Haushaltsrechts.

2.2 Haushaltssatzung, Haushaltsplan und Anlagen

Nach § 77 GO ist für jedes Jahr eine Haushaltssatzung (HHS) zu erlassen. Damit gilt für die HHS wie auch für den Haushaltsplan der Grundsatz der **Jährlichkeit**. Dieser Grundsatz wird nicht dadurch durchbrochen, dass § 77 Abs. 3 Satz 2 GO die HHS Festsetzungen für **zwei** Jahre, jedoch getrennt nach Jahren, enthalten kann. Aus diesen Bestimmungen folgt, dass der Gesetzgeber zwar eine zweijährige Haushaltsplanung ermöglicht, die Zusammenfassung der beiden Jahre zu **einer** Haushalts- und Rechnungsperiode aber verbietet.¹⁰⁵

Im Aufstellungsverfahren wurden die **Formvorschriften** der GO beachtet. Prüfseitig ergeben sich keine Feststellungen.

Die **Haushaltssatzung für das Jahr 2006** wurde am **23.05.2006** vom Kreistag beschlossen und sodann der Bezirksregierung Köln angezeigt (vgl. § 79 GO). Die Anzeige soll spä-

¹⁰⁵ GPA NRW: Gemeindehaushaltsrecht NRW, Kommentar zu § 9 GemHVO n.F. Erl. I; VGH NRW, U. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02

testens einen **Monat vor Beginn des Haushaltsjahres** erfolgen, damit die Haushaltssatzung zum Beginn des neuen Hj. in Kraft treten kann (§ 77 Abs. 3 GO).

Feststellung F 1

Die in § 79 Abs. 5 GO vorgeschriebene **Anzeigefrist** wurde nicht eingehalten.

Der Rechnungsprüfung ist bewusst, dass die gesetzliche Frist in den seltensten Fällen von den Kommunen noch eingehalten werden kann. Gleichwohl stellt diese Norm **geltendes Recht** dar, das, so lange die Regelung besteht, zu **beachten ist**. Der Landesgesetzgeber hat(te) es in der Hand, die Norm im Rahmen der regelmäßigen Evaluierungen der Gemeindeordnung¹⁰⁶ zu ändern oder aufzuheben. Tut er dies nicht – *entgegen der Erfahrungen in der kommunalen Praxis* –, ist gleichwohl ein Festhalten und Beachten der Norm nach wie vor angezeigt.

Im übrigen ist die Haushaltssatzung **ordnungsgemäß** zustande gekommen.

➤ Festsetzungen der Haushaltssatzung

Die **Haushaltssatzung** enthält u.a. die Festsetzung des **Haushaltsplans**, der Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune ist (§§ 77 Abs. 2, 78 Abs. 3 GO). Nach § 1 der HHS wurden festgesetzt:

	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Einnahmen	317.132.080 €	11.726.844 €
Ausgaben	323.770.600 €	11.726.844 €
Ergebnis	- 6.638.520 €	0 €

Nach den Festsetzungen der Haushaltssatzung ist der Haushalt somit entgegen den Forderungen aus § 75 Abs. 3 GO **nicht ausgeglichen**.

Nach dem Erlass des IM NRW über den Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten¹⁰⁷ macht es die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs zwingend erforderlich, dass die Kommunen **alle hierfür notwendigen Maßnahmen** ergreifen. Auch aus Sicht der örtlichen Rechnungsprüfung ist hierzu vor allem auf die Einhaltung des **Grundsatzes der Sparsamkeit** (§ 75 Abs. 2 GOW) zu achten. Dies *liegt im öffentlichen Interesse*¹⁰⁸.

¹⁰⁶ sh. maßgebliche Neufassungen in den Jahren 1984, 1994, durch die ModernisierungsG 1999 und 2000, die Neufassungen im Rahmen des NKFG 2004 sowie der jetzt anstehenden Novelle im Rahmen des kommunalen Wirtschaftsrechts.

¹⁰⁷ Fassung vom 05. Januar 2006

¹⁰⁸ BVerwG, B. v. 2.5.2007, 6 B 10.07

➤ *Kredite*

Der Kreis darf Kredite aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 76 Abs. 3 KrO). Sie dürfen nur im **Vermögenshaushalt** und nur für **Investitionen**, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden; die aus ihnen übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden **Leistungsfähigkeit** des Kreises im Einklang stehen (§ 85 Abs. 1 GO).

Die **Haushaltssatzung** hat die Festsetzung der vorgesehenen Kreditaufnahmen (Kreditermächtigung) zu enthalten (§ 77 Abs. 2 GO).

Die Ermächtigung zur Aufnahme von **Krediten** zur Finanzierung von Ausgaben im Vermögenshaushalt wurde in § 2 HHS festgesetzt auf

3.086.700 EUR

Der Anteil der **Kreditermächtigung** am **Gesamtvolumen** des Vermögenshaushalts beträgt somit **26,32 %**.

Die Ausführung dieser Ermächtigung wurde vom RPA im Rahmen der Prüfung der **Jahresrechnung** prüfseitig betrachtet (vgl. Ziffer 3.9 dieses Berichts).

➤ *Verpflichtungsermächtigungen (VE)*

Verpflichtungsermächtigungen (Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen belasten¹⁰⁹) wurden ausweislich der Haushaltssatzung **nicht** eingegangen. Dies kann im investiven Bereich zu **Problemlagen** führen durch die Notwendigkeit der Bildung von **Haushaltsausgaberesten**, die das Ergebnis der Haushaltsrechnung **verschlechtern**.

➤ *Kassenkredite*

Kassenkredite dienen der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben (§ 87 GO) bzw. der Kassenbestandsverstärkung (Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit). Haushaltsrechtlich gehören sie nicht zu den Haushaltseinnahmen und werden im Haushaltsplan auf der Einnahmenseite auch nicht veranschlagt¹¹⁰. Es sind aber **Darlehen** iSd. § 488 ff. BGB, also **Schulden** des Kreises. Sie sind **nicht** Gegenstand der Haushaltsfinanzierung und ihre Rückzahlung erfolgt nicht aus Haushaltsmitteln, sondern aus liquiden Mitteln der Kasse. Aufnahme und Tilgung der Kassenkredite werden unabhängig vom Haushaltsplan über

¹⁰⁹ § 77 Abs. 2 Nr. 1 GO und §§ 84 GO, 9 GemHVO

¹¹⁰ *Bernhardt/Schünemann*: Kommunales Haushaltsrecht NRW, 15. Auflage, S. 339 und *Scheel/Steup*: Gemeindekassenrecht NRW, Erl. zu § 19 GemKVO, S. 188

Verwahrgeldkonten abgewickelt (vgl. 2 VV zu § 28 GemKVO und 2 VV zu § 19 GemKVO).

Der in der HHS festgesetzte Höchstbetrag beläuft sich auf:

40.000.000 EUR

Hier zeigt sich folgende Entwicklung in den letzten Jahren auf:

Höchstbetrag der Kassenkredite gemäß Haushaltssatzung			
2003	2004	2005	2006
15.000.000,00	15.000.000,00	30.000.000,00	40.000.000,00

Zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben und zur Liquiditätssicherung der Kasse sind also **ständig höhere Beträge** erforderlich. Dies sei nach Auffassung der Verwaltung im Rechenschaftsbericht 2006 (S. 29) *"trotz des weiter optimierten Liquiditätsmanagements"* gegeben, was aus Sicht der Prüfung erläuterungswürdig erscheint.

Die **Kosten** der Kassenkredite finden ihren Niederschlag im Haushaltsplan und werden als **Zinsen** im Verwaltungshaushalts nachgewiesen. Der Haushaltsplan 2006 sah Zinsausgaben in Höhe von **250.000 €** vor; für Zinsen aus inneren Kassenkrediten nochmals 25.000 €. Das **Ergebnis** der Jahresrechnung und die durch die Prüfung festgestellte **Entwicklung** werden unter Ziffer 3.10 dieses Berichtes dargestellt.

➤ Kreisumlage / Änderung der Haushaltssatzung

Die nach §§ 56 KrO, 25 GFG vorgesehene **Kreisumlage** ist ein Instrument zur **Deckung** des im jeweiligen Haushaltsjahr offenen Finanzbedarfs des Kreises¹¹¹. Sie wird somit von den Kommunen als **Fehlbetragsdeckungsabgabe** erhoben und ist Ausdruck der Ausgleichsfunktion des Kreises zwischen den ka. Gemeinden unterschiedlicher Leistungsfähigkeit¹¹². Die Kreisumlage ist damit ein wesentliches Instrument zur Erfüllung der gem. § 53 Abs. 1 KrO i.V.m. § 75 Abs. 3 GO bestehenden Pflicht des Kreises zum **Haushaltsausgleich**¹¹³.

Die Kreisumlage wurde in § 5 der Haushaltssatzung zunächst auf **47,09 v.H.** der maßgebenden Umlagegrundlagen gemäß GFG festgesetzt. Nach dem Haushaltsplan sind damit Einnahmen iHv. **106.497.400 €** verbunden, die sich in den vorangegangenen Jahren wie folgt entwickelt haben:

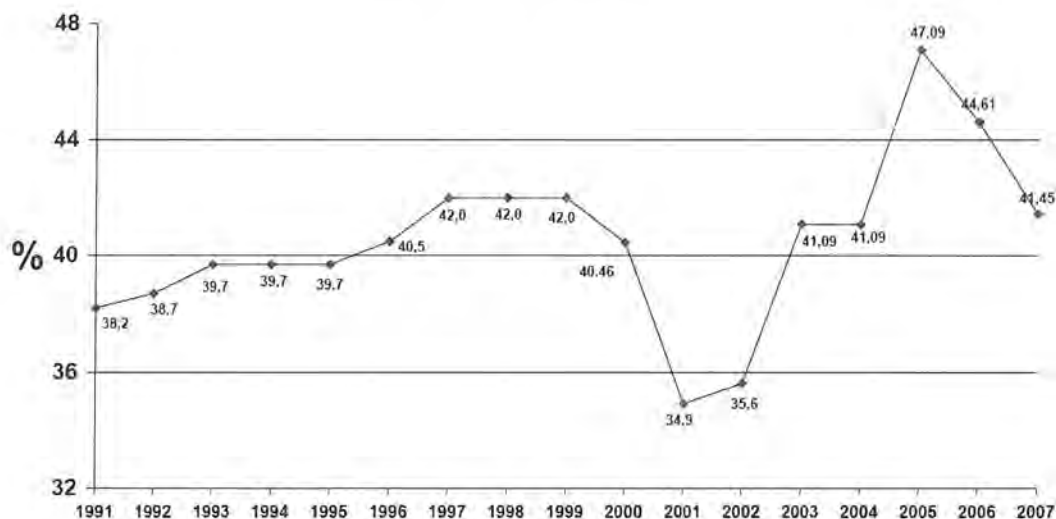
¹¹¹ VG Aachen, U. v. 22.3.2007, 4 K 2593/05 und U. v. 5.4.2007, 4 K 2593/05

¹¹² OVG NRW, U. v. 20.11.2001, 15 A 2905/97

¹¹³ OVG NRW, U. v. 22.5.2005, 15 A 130/04

Allgemeine Kreisumlage (Ansatz)				
2002	2003	2004	2005	2006
82.052.000 €	89.261.000 €	93.849.000 €	104.353.000 €	106.497.400 €

Hebesatz Kreisumlage



Weil § 56 KrO davon ausgeht, dass die Kreisumlage zu Beginn des Haushaltsjahres festgesetzt wird, erfordert die Ermittlung des anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarfs des Kreises eine **Prognose**. Hierbei errechnet sich der anderweitig **nicht gedeckte Finanzbedarf** aus der Differenz zwischen den im Haushaltsjahr zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen. Bei dieser Prognose ist auf den für das jeweilige Haushaltsjahr durch Haushalts-satzung festgesetzten **Haushaltsplan** abzustellen, aus dem sich nach § 53 Abs. 1 KrO i.V.m. § 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO der Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr ergibt. Denn es ist im Regelfall davon auszugehen, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen auch tatsächlich erzielt und die dort vorgesehenen Ausgaben auch **tatsächlich** getätigt werden (vgl. § 7 Abs. 1 GemHVO). Allein auf diese Prognose der zukünftigen tatsächlichen Einnahme- und Ausgabeentwicklung kommt es an, um den **Haushaltsausgleich** durch die Kreisumlage sicherstellen zu können. Daraus folgt zugleich, dass der **Haushaltsplan** als grundsätzlich **maßgebliche Grundlage** der Prognose durch andere Erkenntnisse nur insoweit verdrängt wird, als sich aus ihnen eine andere als die im Haushaltsplan zugrundegelegte Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Kreises zuverlässig ergibt. Der von gemeindlicher Seite im Einzelfall erhobenen Kritik, im Haushaltsplan vorgesehene Ausgabenposten dienten nicht der Erfüllung von Aufgaben des Kreises, kommt in diesem Zusammenhang grundsätzlich keine Bedeutung zu¹¹⁴.

¹¹⁴ OVG NRW, U. v. 22.5.2005, 15 A 130/04

Auf den Ansatz 2006 wurden **100.881.726,74 €**, und damit ca. **5,6 Mio € weniger** als Sollstellung ausgewiesen, der auch (um 4 Cent höher) im **IST** eingegangen ist (s.u.).

Nachdem der Kreistag am 23.05.2006 die **Haushaltssatzung** beschlossen hatte, war es aufgrund der hiernach erfolgten Änderung des AG SGB II, wonach nunmehr wieder die ka. Kommunen zu einer Kostenbeteiligung von 50 % rückwirkend zum 01.01.2006 verpflichtet wurden, erforderlich, die Höhe der **Kreisumlage** zu senken und damit § 5 des HHS zu ändern. Mit **Dringlichkeitsentscheidung** Drs. Nr. 204/06 änderte der Landrat gemeinsam mit einem Kreisausschussmitglied gemäß § 50 KrO anstelle des Kreistags § 5 der Haushaltssatzung und setzte die Höhe der Kreisumlage nunmehr auf **44,61 %** fest. Der Kreistag bestätigte diesen Beschluss in seiner Sitzung am 12.09.2006.

Feststellung F 2

Die beschlossene Haushaltssatzung hätte zur Änderung ihres § 5 (Höhe der Kreisumlage) durch eine **Nachtragssatzung** geändert werden müssen. Ob dies auch durch Dringlichkeitsentscheidung möglich ist, begegnet rechtlichen Bedenken.

Dass, nach Feststellung der Verwaltung im **Rechenschaftsbericht 2006** (S. 26), *der Haushaltsansatz in diesem Zusammenhang nicht mehr angepasst werden konnte* – und damit in der Jahresrechnung eine Mindereinnahme von 5,6 Mio € verursachte (s.o.) – wird im Kontext der vom RPA getroffenen Feststellung natürlich plausibel.

Nach den Vorgaben der Gemeindeordnung kann eine Satzung nur durch eine Änderungssatzung geändert werden. Dies gilt insbesondere für die Haushaltssatzung, für deren Änderung § 80 GO ausdrücklich eine **Nachtragssatzung** fordert. Ein "Beschluss" reicht hierzu nicht aus; textlich bedarf es daher einer "Satzung". Auch wenn § 56 Abs. 2 Satz 4 KrO nur von einem "Beschluss" spricht, muss die Veränderung des Umlagesatzes dennoch im Rahmen einer **Nachtragssatzung** stattfinden¹¹⁵. Ob dies aber auch durch Dringlichkeitsentscheidung nach § 50 KrO möglich ist, begegnet rechtlichen Bedenken.

Wo gesetzliche Vorschriften ein bestimmtes förmliches Verfahren vorschreiben, kann eine Nachtragssatzung, für deren Zustandekommen dieselben Vorschriften gelten wie für die Haushaltssatzung selbst, **allein durch eine Dringlichkeitsentscheidung nicht rechtswirksam erlassen** werden. Die mangelnde Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens kann auch nicht durch die Genehmigung der Dringlichkeitsentscheidung geheilt werden¹¹⁶.

Dass die Bezirksregierung Köln nach Mitteilung der Kämmerei dies im Genehmigungsverfahren nicht beanstandet hat, lässt die **kommunalverfassungsrechtliche Auffassung** des Rechnungsprüfungsamtes in dieser Frage unberührt.

¹¹⁵ Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 56 KrO, Rn. 2,3

¹¹⁶ Held/Becker/Decker: a.a.O., zu § 60 GO, Rn. 2,3

➤ *Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplans*

Gemäß § 2 GemHVO besteht der **Haushaltsplan** aus:

- Gesamtplan und Einzelplänen des VwH und VmH
- Sammelnachweisen
- dem Haushaltssicherungskonzept (wenn es erstellt werden muss)

Dem **Haushaltsplan** sind als Anlage beizufügen:

- Vorbericht
- Stellenplan
- Übersicht über Verpflichtungsermächtigungen
- Übersicht über Schulden, Bürgschaften und Rücklagen zu Beginn des Hj.
- Übersicht über Zuwendungen an die Fraktionen
- Finanzplan mit dem ihm zugrunde liegenden Investitionsprogramm
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen
- Jahresabschlüsse, Lageberichte von Unternehmen etc.
- Übersicht über gebildete Budgets

Wesentliche Grundlagen wurden mit dem **Haushaltsplanentwurf** 2006/2007 bzw. mit der Vorlage **Drs. Nr. 149/06** den politischen Gremien übersandt.

➤ *Finanzplan*

Die Kommune hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige **Finanzplanung** zugrunde zulegen. Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen (§ 83 GO). Weitere Erfordernisse ergeben sich aus § 24 GemHVO. Danach soll auch der Finanzplan **ausgeglichen** sein !

Mit Vorlage Drs. Nr. 149/06 wurde das **Investitionsprogramm** 2005 – 2010 dem Kreistag vorgelegt, der es in seiner Sitzung am 23.05.2006 beschlossen hat. Prüfseitig ergeben sich hierzu keine besonderen Feststellungen.

➤ *Bürgschaften*

Die Übersicht über den Stand der **Bürgschaften** gem. § 2 Abs. 2 GemHVO hat vorgelegen.

➤ *Beteiligungsverfahren nach § 55 KrO*

Bei der Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung und ihrer Anlagen sind die **kreisangehörigen Kommunen** in geeigneter Weise zu beteiligen. Ihnen ist Gelegenheit zu geben, zu allen Inhalten der Haushaltssatzung, insbesondere zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes, Stellung zu nehmen (§ 55 Abs. 1 KrO).

Über **Einwendungen** der Kommunen beschließt der Kreistag in öffentlicher Sitzung (§ 55 Abs. 2 KrO).

In der **Vorlage** Drs. Nr. 149/06 wurde auf das Schreiben der Kommunen vom 04.05.2006 sowie die Stellungnahme der Verwaltung hingewiesen. Hierbei wurde vorgeschlagen, der Kreistag möge die Stellungnahme der Verwaltung zur Kenntnis nehmen und sich diese zu eigen machen.

Der **Kreistag** hat in seiner Sitzung am 23.5.2006 (Drs. Nr. 167/06, TOP 10) Haushaltssatzung und Haushaltsplan etc. beschlossen und im Rahmen dieses Beschlusses über die Stellungnahme der Kommunen befunden.

Damit ist das bis zum Rechtssetzungsbefehl - dem Erlass der Satzung - einzuhaltende Verfahren der § 55 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 KrO NRW eingehalten¹¹⁷.

¹¹⁷ VG Düsseldorf; U. v. 27.10.2006, 1 K 1426/05

➤ *Haushaltsplan und Sponsoring*

Seit einigen Jahren ist die erfreulich steigende Tendenz festzustellen, dass Ausgaben des Kreises durch **Sponsoringmittel** Dritter (re)finanziert werden können. Die Prüfung hebt daher ausdrücklich Akquirierung von Sponsorengeldern als vorrangige Einnahmemittel iSd. § 76 Abs. 2 GO und zur Entlastung des Haushalts sowie die **positive Gestaltung** des jährlichen **Sponsoringberichts** hervor.

Gleichwohl ist zu bedenken, dass die im Rahmen von Veranstaltungen von der Verwaltung geschlossenen "Endverträge" tatsächliche **Ausgaben** bzw. die sie finanzierenden "Sponsoringverträge" tatsächliche **Einnahmen des Kreises** darstellen, die nach der hier vertretenen Auffassung auch haushaltsplanwirksam (bereits bei der Veranschlagung¹¹⁸) oder jahresrechnungswirksam (bei der Haushaltsrechnung) Berücksichtigung finden müssten.

Die Prüfung hält es für erforderlich, die haushaltsmäßige **Transparenz**¹¹⁹ im Bereich der Sponsoringgelder weiter zu **optimieren**. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass dem veranschlagten Haushaltsansatz von **10.000 €** (Veranstaltungsmanagement 1.000.1770) letztlich ein Jahresergebnis (Soll) von **189.925,27 €** gegenübersteht¹²⁰.

Nach § 78 Abs. 1 GO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden **Einnahmen** und zu leistenden **Ausgaben**. Er ist die Grundlage der Haushaltswirtschaft und in dieser Hinsicht verbindlich (§ 78 Abs. 3 GO). Hieraus bestimmt sich letztlich die in der Haushaltssatzung normierte Festsetzung des **Gesamtbetrages** der Einnahmen und Ausgaben (§ 77 Abs. 2 GO). Das kommunale Haushaltsrecht geht daher von einer **Einheitlichkeit** und **Vollständigkeit** der haushaltswirtschaftlichen Regelungswerke aus, die auch der Öffentlichkeit **transparent** zu machen sind (vgl. § 79 Abs. 6 GO). Der Grundsatz der **Haushaltswahrheit** konkretisiert hierbei das **verfassungsrechtliche Prinzip der Vollständigkeit** des Haushaltsplans¹²¹.

Auch wenn die Haushaltsplanung zwangsläufig mit Prognosen arbeitet, gebietet der vg. Grundsatz, die Einnahmen und Ausgaben in der Höhe zu veranschlagen, in der sie aller Voraussicht nach anfallen¹²². Dies bedeutet **nicht nur ein Ordnungsprinzip** bei der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern ihm kommt eine das **Budgetrecht des Kreistags** sichernde Funktion zu¹²³.

Auch die **Gemeindehaushaltsverordnung** normiert, dass die Einnahmen und Ausgaben in der Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge

¹¹⁸ die Einnahmen und Ausgaben sind vorab "sorgfältig zu schätzen", § 7 Abs. 1 GemHVO

¹¹⁹ weitergehend: Uni Saarland Prof. Dr. Christoph Gröpl: Transparenz im Haushaltsrecht Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW. "Der hohe Stellenwert der **Transparenz** im Umgang mit öffentlichen Geldern bedarf keiner weiteren Begründung" (Vorb. zu §§ 101-106 NKF-GO)

¹²⁰ lt. Rechenschaftsbericht 2006, S. 13 eine "Mehreinnahme" von 179.925,27 €

¹²¹ VGH NRW, U. v. 13.2.2007, VerfGH 9/06; U. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02

¹²² VGH NRW, a.a.O.

¹²³ VGH NRW, U. v. 14.5.1996, VerfGH 5/95

zu veranschlagen sind. Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt (und einzeln) voneinander zu veranschlagen (§ 7 GemHVO). Der Ordnungsgeber hebt hierbei insbesondere auf den **Grundsatz der Kassenwirksamkeit**¹²⁴ ab.

Die jeweiligen Haushaltsbeträge (**Ansätze**) sind entsprechend dieses **Grundsatzes** jeweils haushaltsjährlich zu veranschlagen. Hierbei kommt es auf den Zeitpunkt des rechtlichen Entstehens einer Forderung oder denjenigen ihrer Fälligkeit nicht an. **Maßgebend** ist allein der Zeitpunkt des zu erwartenden **tatsächlichen Mittelab- oder -zuflusses**¹²⁵.

Auch im Rahmen der **Korruptionsprävention** ist eine vollständige **Transparenz** des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren zur Vermeidung der Befangenheit der öffentlichen Hand unentbehrlich¹²⁶. Diese Grundlagen sind nach Auffassung der Rechnungsprüfung auch im Bereich des Sponsoring einzuhalten, der insoweit eine begründete Abweichung von haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht erkennen lässt.

Anmerkung A 6

Die Rechnungsprüfung hält es für zweckmäßig, dass der jährliche **Sponsoringbericht** zeitnaher, d.h. bereits im Zusammenhang mit der Vorlage der Jahresrechnung (bis 31.3. d.J.), vorgelegt wird, damit er vom RPA noch in die laufende Prüfung der Jahresrechnung einbezogen werden kann¹²⁷.

➤ Prüfungsunterlagen

Die Rechnungsprüfung begrüßt grundsätzlich die technische Fortentwicklung im Bereich der **elektronischen Gestaltung von Haushaltsplan** und Anlagen und die damit verbundenen Maßnahmen zur Kostenreduzierung. Eine prüfseitige Betrachtung und Beurteilung wird durch die derzeitige elektronische Fassung hingegen (insbesondere zeitlich) immens erschwert.

Anmerkung A 7

Das Rechnungsprüfungsamt erwartet künftig wieder eine Bereitstellung der beschlossenen Haushaltssatzung und des endgültigen **Haushaltsplans** in prüffähiger **Papierform**.

Die Kämmerei ist dem bereits nachgekommen und hat dem RPA im Zuge der diesjährigen Prüfung dankenswerterweise die aktuellen und vorangegangenen Haushaltspläne zur Verfügung gestellt.

¹²⁴ vgl. 1 VV zu § 7 GemHVO

¹²⁵ OVG NRW, U. v. 20.11.2001, 15 A 2905/97

¹²⁶ vgl. Ziffer 4 des RdErl. IM NRW v. 26.4.2005

¹²⁷ Der Sponsoringbericht 2005 (Drs. Nr. 363/06) wurde erst am 20.11.2006 (für 2004: 31.10.2005) gefertigt.

➤ *Formalien zur Haushaltssatzung*

Die Gemeindeordnung schreibt in § 79 GO ein besonderes Verfahren zum Erlass der Haushaltssatzung vor. In Abwicklung der Formalien ergibt sich nach Mitteilung der Kämmererei nachstehende **Zeitschiene**:

- Zuleitung des vom LR bestätigten Entwurfs an den Kreistag am **21.02.2006**
- Beschluss im KT am **23.05.2006**
- Anzeige an die BR Köln am **07.06.2006**
- Eingang der Genehmigung der BR Köln am **31.08.2006** per Fax, am 04.09.2006 per Post
- öffentliche Bekanntmachung der genehmigten HHS (HSK) am **02.09.2006**
- HHS zur Einsichtnahme verfügbar vom 11.09.2006 bis zum Ende der Auslegungsfrist der Jahresrechnung für 2007

Mit Veröffentlichung der genehmigten Haushaltssatzung zum **02.09.2006** konnte die Haushaltswirtschaft für das Jahr 2006 nunmehr beginnen und unterlag nicht mehr der Interimswirtschaft nach § 81 GO.

Der **späte Erlass** und das **späte Inkrafttreten** der Haushaltssatzung hat allerdings Auswirkungen auf sämtliche Bereiche der Verwaltung.

Bis zu ihrer Veröffentlichung reglementieren strenge Vorschriften das Haushaltsgebaren.

*Nach ihrem Inkrafttreten verbleiben bis zum Ende des Haushaltsjahres und damit für den **Vollzug** des Haushalts nur **wenige Monate**.*

Dies kann gerade im **investiven Bereich** (einschl. des Vergabewesens) zu besonderen Problemlagen führen; insbesondere wenn der Kreis auf das Instrumentarium der *Verpflichtungsermächtigungen* (VE) nach §§ 84 GO, 9 GemHVO verzichtet.

Restebildungen sind somit vorprogrammiert und **verschlechtern** das Haushaltsergebnis.

2.3 Haushaltssicherungskonzept

Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist ein **Haushaltssicherungskonzept** aufzustellen, das der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf (§ 75 Abs. 4 GO). Das HSK ist Teil des Haushaltsplans (§§ 78 Abs. 2 GO, 2 GemHVO) und soll die schnellstmögliche **Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs** gewährleisten sowie die Möglichkeit bieten, nach erfolgreicher Konsolidierung den Haushalt so zu steuern, dass er auch in Zukunft **dauerhaft** ausgeglichen werden kann (§ 23 Abs. 2 GemHVO).

Mit Verfügung vom 30.08.2006 hat die BR Köln die **Haushaltssatzung(en)** sowie das **Haushaltssicherungskonzept** – *allerdings unter Erteilung von Auflagen* – **genehmigt**. In den Nebenbestimmungen wurden wesentliche **Kernforderungen** ausgesprochen:

- Konzept zur Entwicklung der Personalkosten
- Ziel einer Senkung der Personalkosten
- Prüfung von Beteiligungsunternehmen an den Kriterien von § 109 GO
- Berichtspflicht über die Entwicklung der Einnahmen u. Ausgaben
- Pflicht zur Neubildung der allgemeinen Rücklage (§ 20 Abs. 2 GemHVO)

Die BR Köln wies darauf hin, dass die **Konsolidierung** des Haushalts oberste Priorität habe, die Einnahmen zu verbessern und Mehreinnahmen mit dem Ziel der Reduzierung des Fehlbedarfs im VwH einzusetzen seien. Weiterhin wurde die **Notwendigkeit** betont, dass der Kreis bei den Ausgaben mittelfristig eine **hohe Disziplin** walten lässt.

In diesem Zusammenhang ist der mehrfach verwendete Begriff des "**freiwilligen Haushaltssicherungskonzepts**" unklar. Da der Haushalt unausgeglichen ist, war **zwingend** ein HSK aufzustellen. Ob und inwieweit Kreise überhaupt in ein HSK geraten können, ist aufgrund der Rechtsnatur und Funktion der **Kreisumlage** (§ 56 KrO) rechtsdogmatisch umstritten¹²⁸. Diese ist ein wesentliches Instrument zur Erfüllung der bestehenden Pflicht des Kreises zum Haushaltsausgleich¹²⁹. Maßstab für den Kreisumlagesatz ist zwar der **Finanzbedarf** des Kreises¹³⁰, gleichzeitig ist die Bestimmung ihrer Höhe aber eine Ausprägung der **Finanzhoheit** und damit des **Selbstverwaltungsrechts** des Kreises¹³¹. Die Bestimmung der Höhe der Kreisumlagesätze ist damit eine Angelegenheit des gesetzgeberischen Ermessens bzw. des kommunalpolitischen Beurteilungsspielraums¹³². Der **Kreistag** hat diese Entscheidung getroffen und dies unterliegt grds. nicht der weiteren Bewertung durch das Rechnungsprüfungsamt. Die **BR Köln** hat aber auch die Aussage getroffen, **künftig** die Genehmigung eines HSK's zugunsten des Verzichts auf eine Erhöhung der Kreisumlage **nicht** mehr zu erteilen¹³³.

¹²⁸ befürwortend Held/Becker/Decker u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 56 KrO, Rn. 3.2

¹²⁹ OVG NRW, U. v. 22.2.2005, 15 A 130/04

¹³⁰ OVG Lüneburg, DÖV 1986, 1020

¹³¹ OVG NRW, U. v. 15.12.1989, NWVBl. 1990, 121

¹³² VGH NRW, U. v. 13.8.1996, NWVBl. 1996, 426

¹³³ Verfg. d. BR Köln vom 30.08.2006. Zur Thematik auch EILDienst Landkreistag NRW, 7-8/2007, 242

2.4 Vorläufige Haushaltsführung

➤ Allgemeines

Da die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht war, galten die Vorschriften über die **vorläufige Haushaltsführung** nach § 81 GO a.F. Hiernach darf die Kommune nur

1. Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie **rechtlich verpflichtet** ist oder die für die Weiterführung **notwendiger** Aufgaben **unaufschiebbar** sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen,
2. (gilt nicht für Kreise),
3. **Kredite** umschulden.

Die gesetzliche Vorschrift des § 81 GO (§ 82 GO n.F.) unterwirft die Kommune, die mangels bekannt gemachter Haushaltssatzung der vorläufigen Haushaltsführung unterliegt, **besonderen Restriktionen**, die sich in erster Linie an der sachlichen Notwendigkeit der Aufwendungen orientieren¹³⁴.

Die **vorläufige Haushaltswirtschaft** legt damit der Gemeinde besondere Einschränkungen auf. Der Umfang der durch § 81 GO für die Haushaltswirtschaft ausgelösten **Restriktionen** ist mit dem Schutzzweck der Norm zu erklären¹³⁵. Daraus folgt, dass sich die Kommune, die der **vorläufigen Haushaltsführung** unterliegt, aufgrund der Finanzsituation derjenigen Aufgaben zu entledigen hat, die als solche nicht fortgeführt werden können und sollen¹³⁶. Der **Zweck des § 81 GO** liegt hierbei darin, die Kommune einerseits in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben weiterzuführen und andererseits eine Ausweitung der Haushaltswirtschaft und eine **freiwillige Übernahme** neuer Selbstverwaltungsaufgaben während der Zeit bis zur Bekanntmachung einer neuen Haushaltssatzung zu **verhindern**.

Da die Übernahme neuer Selbstverwaltungsaufgaben nicht nur durch die Verwaltung, sondern auch durch eine entsprechende Beschlussfassung des Rates/Kreistags erfolgen kann, **bezieht sich § 81 GO** nicht erst auf die - zu einem unbestimmten späteren Zeitpunkt erfolgende - Ausführung gefasster Beschlüsse, sondern **bereits** auf die **Beschlussfassung** selbst¹³⁷. Die in § 81 GO geforderte "rechtliche Verpflichtung" muss **bereits zu Be-**

¹³⁴ OVG NRW, B. v. 4.4.2007, 15 B 266/07. Dies gilt hiernach sogar für Bereiche, die sich refinanzieren, z.B. kostenrechnende Einrichtungen.

¹³⁵ VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, 1 L 2045/05

¹³⁶ VG Düsseldorf, U. v. 2.12.2005, 1 K 4332/04

¹³⁷ VG Arnsberg, U. v. 16.5.2003, 12 K 2590/02

ginn des Haushaltsjahres bestanden haben oder dem Kreis kraft Gesetzes aufgegeben werden. **Der Kreis darf hingegen während der haushaltslosen Zeit keine neuen rechtlichen Verpflichtungen eingehen.**

Eine rechtliche Verpflichtung zur Ausgabenleistung besteht grundsätzlich **nicht** bei der Durchführung **freiwilliger** Selbstverwaltungsaufgaben, sofern nicht Leistungspflichten aufgrund vertraglicher Abmachungen, Zusicherungen oder ausnahmsweise aus der Anwendung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) entstanden sind. Auch bei **freiwilligen Zahlungen und Zuschüssen**, die nicht zu den Pflichtaufgaben des Kreises gehören, ist der strenge Maßstab der Vorschrift sowie die allgemeine Haushaltslage zu beachten¹³⁸.

Durch die relativ **späte** Haushaltsverabschiedung und –genehmigung galt die vorläufige Haushaltswirtschaft bis zum **31.08.2006** (Eingang der Genehmigungsverfügung) bzw. bis zur Veröffentlichung der genehmigten Haushaltssatzung am **02.09.2006** und musste sich bis dahin an den **vg. strengen** Vorschriften orientieren.

➤ *Einzelfallprüfung*

Die Rechnungsprüfung hat im **Stichprobenverfahren** einige Verwaltungsbereiche hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften über die Interimswirtschaft prüfseitig betrachtet.

Ausgaben aus dem Bereich des Jugendamtes

Nach § 11 Abs. 3 SGB VIII gehören zu den Schwerpunkten der Jugendarbeit: Außerschulische Jugendbildung; Jugendarbeit in Sport, Spiel, Geselligkeit; Arbeitswelt-, schul- und familienbezogene Jugendarbeit; Internationale Jugendarbeit; Kinder- und Jugendberufshilfe sowie Jugendberufshilfe. Die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist nach Maßgabe des § 74 SGB VIII zu fördern (§ 12 Abs. 1 SGB VIII).

Der Kreis hat spezielle **Richtlinien über die finanzielle Förderung** der Jugendarbeit erlassen. Gemäß den dort näher beschriebenen Förderungsvoraussetzungen werden Zuschüsse nur im Rahmen zur Verfügung stehender Haushaltsmittel gewährt. Weiterhin ist dort ausgeführt, dass Zuschüsse zur Kinder- bzw. Jugendberufshilfe und zur Jugendberufshilfe unter der Voraussetzung ausgezahlt werden, dass die jeweilige Haushaltssatzung des Kreises genehmigt ist.

❖ *Übernahme von Teilnehmerbeiträgen (HHSt. 4510.7633)*

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 31.880,00 € / 1. Zahlung am 23.03.06

❖ *Zuschüsse für Wandern, Fahrten, Lager (HHSt. 4510.7639)*

¹³⁸ VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, I L 2045/05

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 6.868,50 € / 1. Zahlung am 23.03.06

Lt. Zuschussrichtlinien des Kreises werden **Teilnehmerbeiträge** im Rahmen von Maßnahmen der Kinder- bzw. Jugenderholung (Freizeit- und Ferienfahrten, örtliche Kinder- bzw. Jugenderholungsmaßnahmen) und der Jugendbildung (Schulungen ehrenamtlicher Mitarbeiter, außerschulische Jugendbildung, internationale Jugendarbeit) übernommen. In einem zur Prüfung überlassenen Aktenvermerk betr. einer Unterredung mit der Kämmerei am 07.02.2006 vertritt das Fachamt die Auffassung, dass der Bereich der Übernahme von Teilnehmerbeiträgen zu den pflichtigen Aufgaben des Jugendamts gehöre. Als Begründung wird angeführt: *"Würde nicht rechtzeitig eine Entscheidung über die Übernahme erfolgen, können die Kinder und Familien keine Anmeldung vornehmen bzw. wissen die Träger nicht, ob sie tatsächlich mit entsprechenden Teilnehmern rechnen können."*

Zuschüsse für **Wandern, Fahrten, Lager** betreffen ebenfalls den geförderten Bereich der Kinder- und Jugenderholung. Dazu heißt es im o.a. Aktenvermerk des Fachamts: *"Hinsichtlich der Bezuschussung im Bereich "Wandern, Fahrten, Lager" ist keine so frühe Entscheidung notwendig, da es sich hier um geringere Zuschussbeträge handelt, bei denen es ausreicht, wenn die Träger unmittelbar vor Durchführung der Maßnahmen eine entsprechende Zusicherung von Mitteln bekommen."*

Das Fachamt hat in den **eigenen Förderrichtlinien** als Auszahlungsvoraussetzung ausdrücklich eine **genehmigte Haushaltssatzung** festgeschrieben. Die geübte Verwaltungspraxis stimmt insoweit **nicht** mit den rechtlichen Gegebenheiten (§ 81 GO / Kreisrichtlinien) überein.

Gleichwohl verkennt das RPA **nicht die Problematik**, die mit der strikten Anwendung der Vorschriften der Interimswirtschaft in den vorgenannten Aufgabenbereichen einhergehen würde.

Bei **nachstehend** genannten Haushaltspositionen basieren nach Angaben des Fachamtes die getätigten Aufwendungen auf schriftlichen Vereinbarungen, die zwischen dem Kreis Düren und den einzelnen Jugendeinrichtungen geschlossen wurden. Das Fachamt hat nähere Vertragsdaten in einer tabellarischen Übersicht zusammengefasst, die im Folgenden durch das RPA zitiert werden. Aus Gründen der Aktualität wird dabei ausschließlich auf die Vertragslage im Berichtsjahr 2006 abgestellt.

❖ *Projektkostenzuschuss*

(HHSt. 4520.7180)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 38.346,75 €
- Aktuelles Vertragswerk vom 20. / 22.12.2005 (Jugendsozialarbeit; Projekt) ⇒ Laufzeit ab 01.01.2006

❖ *Projekt Präventionsbus (HHSt. 4520.7600)*

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 44.066,37 €
- Aktuelles Vertragswerk mit vom 30.01.04 / 05.02.04 (mobile Jugendarbeit: Busprojekt) ⇒ Laufzeit vom 01.01.2006 bis 31.12.2008

❖ *Zuschüsse für Jugendsozialarbeit an Schulen (HHSt. 4520.7601)*

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 52.719,14 €
- Aktuelles Vertragswerk mit der vom 30.04. / 15.05.2002 (schulbezogene Sozialarbeit;) ⇒ Laufzeit vom 01.05.2002 bis 30.04.2007 (aufgrund Kündigungsverzichts Vertragsverlängerung bis 30.04.2012)¹³⁹

❖ *Zuschüsse an Verbände der freien Wohlfahrtspflege für Fachkräfte in der Jugendhilfe (HHSt. 4570.7650)*

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 79.674,04 €
- Aktuelles Vertragswerk mit vom 19.04. / 02.05.2000 (Erziehungsberatung) ⇒ Laufzeit vom 01.01.2001 bis 31.12.2005 (aufgrund Kündigungsverzichts Vertragsverlängerung bis 31.12.2008)¹⁴⁰
- Aktuelles Vertragswerk mit vom 27.01. / 26.02.2004 (Spiel- und Lernstube, offene Ganztagschule) ⇒ Laufzeit: Beginn Schuljahr "01.08.2004 bis 31.07.2005" bis Ende Schuljahr 2009 / 2010

❖ *Zuschuss an für Spiel- und Lernstuben (HHSt. 4600.7181)*

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 61.089,61 €
- Aktuelles Vertragswerk mit dem vom 09./17.12.1999 (Spiel- und Lernstube " " und " ") ⇒ Laufzeit: 01.01.2000 bis 31.12.2005 (aufgrund Kündigungsverzichts Vertragsverlängerung bis 31.12.2008)¹⁴¹

Für vorstehende Sachverhalte waren Prüffeststellungen nicht zu treffen.

¹³⁹ vgl. Sitzungsniederschriften Jugendhilfeausschuss vom 14.12.2005 und Kreisausschuss vom 20.12.2005 jeweils zu Drs. Nr. 451/05

¹⁴⁰ vgl. Sitzungsniederschrift des Kreisausschusses vom 29.06.2004 unter Drs. Nr. 308/04

¹⁴¹ vgl. Beschlussvorlage für Jugendhilfeausschuss vom 18.11.2004 (Drs. Nr. 502/04n)

- Aktuelles Vertragswerk mit vom 10.08. / 26.08.2006 (schulbezogene Jugendsozialarbeit) ⇔ Laufzeit vom 01.09.2006 bis 31.08.2009¹⁴²

Die Vereinbarung zwischen Kreis Düren und wurde im Monat August 2006 **verlängert** und fiel damit noch in die Zeit der Interimswirtschaft. Mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Bewirtschaftung von Ausgaben während der Interimszeit steht die Vorgehensweise der Verwaltung **nicht** im Einklang.

Förderung der Biologischen Station (HHSt. 3600.7182)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 33.487,50 €

Nach Angaben des Fachamts wird die Biologische Station durch das **Land NRW** zu 80% und den Kreis Düren zu 20% finanziert. Grundlage sei eine **Rahmenvereinbarung** zwischen den Vertragspartnern vom 12.03.1997, in der eine konkrete Gültigkeitsdauer zwar nicht festgelegt wäre, die Regelung in § 60 VwVfG (Anpassung und Kündigung des Öffentlich-rechtlichen Vertrags in besonderen Fällen) sei allerdings Bestandteil und Inhalt der Vereinbarung. Der Finanz- und Stellenplan der Biologischen Station würde jährlich durch den **Kreisausschuss** besonders genehmigt; vorbehaltlich einer entsprechenden Landesförderung. In der Rahmenvereinbarung sei festgelegt, dass die Zuwendungen durch Land und Kreis jährlich in **vier Raten** zum 15.01., 01.04., 01.07. und 01.10. auszuzahlen sind. Die Auszahlungen erfolgten in der Regel zu Quartalsbeginn in Anlehnung an die Zahlungen durch NRW / Bezirksregierung Köln, um den Betrieb zu sichern (insbes. Personalkosten). Auch Sonderzahlungen würden bereits seit Jahren nach entsprechender Beschlussfassung in den Gremien geleistet. Es ergeben sich **keine** Prüffeststellungen.

Zuschuss an Verein "

" (HHSt. 4740.7187)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 31.350 €

Auf Empfehlung des Sozial- und Gesundheitsausschusses vom 25.10.2001 hat der **Kreisausschuss** am 30.10.2001 beschlossen, mit dem Verein "

" für die Zeit vom 01.01.2002 bis 31.12.2006 einen Vertrag über die **Unterhaltung eines Frauenhauses** abzuschließen.¹⁴³ Das Fachamt hat hierzu mitgeteilt, dass nach diesem Vertrag der Kreis Düren dem Verein jährlich pauschal einen **Zuschuss** zu den gesamten Personalkosten gewähre. Dieser Zuschuss werde in Abschlagszahlungen zu Beginn eines Vierteljahres im Voraus gezahlt.

¹⁴² Vereinbarung liegt dem RPA vor

¹⁴³ vgl. Sitzungsniederschrift Drs. Nr. 561/01

In seiner Sitzung am 03.04.2006 empfahl der Sozial- und Gesundheitsausschuss dem Kreisausschuss, den am 06.11.2001 geschlossenen Vertrag **nicht** zu kündigen. Als Begründung werden in der Sitzungsniederschrift die Kürzung der bis dahin vom Land NRW gewährten Personalkostenzuschüsse und die Gewährleistung einer effektiven Weiterarbeit angeführt. Der **Kreisausschuss** hat am 02.05.2006 einen gleichlautenden **Beschluss** gefasst.¹⁴⁴ Wie das Fachamt dazu erläuterte, sei der Vertrag am 20.07.2006 mit Wirkung zum 01.01.2006 in entsprechender Weise geändert worden. Prüfseitig ergeben sich **keine** Feststellungen.

Zuschuss für Schuldner- und Insolvenzberatung (HHSt. 4740.7188)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 183.750 €

Auf Empfehlung des Kreisausschusses vom 25.05.2004 hat der **Kreistag** am 06.07.2004 beschlossen, mit

einen Vertrag über die **Bezuschussung** der Schuldner- und Insolvenzberatung im Kreis Düren für die Zeit vom 01.01.2005 bis 31.12.2009 abzuschließen.¹⁴⁵ Nach den Ausführungen des Fachamts sehe die Vereinbarung vom 13.07.2004 vor, dass der Kreis jährlich einen **pauschalen Zuschuss** zu den Personal-, Sach- und Gemeinkosten zahlt (vierteljährlich im Voraus). Es ergaben sich **keine** Prüffeststellungen.

Zuschuss für Verbraucherberatung (HHSt. 1100.7180)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 24.000 €

Lt. Darlegung der Kämmerei ist gemäß **Verlängerungsvereinbarung** vom 23.07. / 06.12.2004 zum Vertrag vom 21.12. / 30.12.2002 zwischen dem Kreis Düren, der Stadt Düren und der jährliche **Zuschuss** des Kreises Düren für die Verbraucherberatung in vier gleichen Raten am 15.01., 15.04., 15.07. und 15.10. eines Jahres zu zahlen. Der jährliche Zuschuss sei in § 8 des Vertrags auf 32.000 € festgesetzt worden. Hierzu ergeben sich **keine** Prüffeststellungen.

Bewirtschaftungszuschuss an
(HHSt. 8800.7150)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 54.000 €

Nach Mitteilung des Fachamtes hat der Kreis Düren mit , eine **Vereinbarung** zur Bewirtschaftung des getroffen. Seinerzeit sei vereinbart worden, dass der Kreis Düren Fehlbeträge ausgleicht und auf Anforderung des Zuschussempfängers Abschläge zur Deckung dieses

¹⁴⁴ vgl. Niederschrift Drs. Nr. 30/06 vom 22.05.2006

¹⁴⁵ vgl. Sitzungsniederschriften Drs. Nrn. 249/04 und 315/04

Fehlbetrags überweist. Bis zum Jahre 2004 wären lediglich sporadisch Abschläge eingefordert worden, so dass der monatliche Zinsaufwand (ca. 250 €) erheblich gewesen und über die jährliche Fehlbedarfsabdeckung dem Kreis in Rechnung gestellt worden sei. Um diesen Zinsaufwand zu vermeiden, würden seit 2004 **monatliche Abschläge** gezahlt. Nach Erhalt der Jahresrechnung der (im Mai / Juni des Folgejahres) erfolge dann die vollständige Fehlbedarfsabdeckung. Im Oktober 2003 habe es ein Gespräch mit der zum Wirtschaftsplan 2004 und insbesondere auch zu den Abschlagszahlungen gegeben. Mit E-Mail vom 19.01.2004 habe die dann einen aktualisierten **Liquiditätsplan** und einen Vorschlag zu den Abschlagszahlungen gemacht. Die Annahme dieses Vorschlags sei ebenso per E-Mail erfolgt.

Angesichts des nicht unerheblichen Umfangs bereitgestellter Kreismittel **regt** das RPA **an**, mit für die Zukunft eine **schriftliche Vereinbarung** über die Regularien der Zuschussgewährung zu treffen (s.u.).

Kulturelle Förderung (HHSt. 3000.6202)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 4.849,55 €

Mit Schreiben vom 14.02.2007 hat das Fachamt in ausführlicher Weise dargelegt, dass die Ausgaben in der Interimszeit nahezu komplett **im Rahmen von Veranstaltungen** angefallen seien. Die entsprechenden Verträge mit den Künstlern basierten auf **Beschlüssen** des Kulturausschusses aus dem Jahr 2005 (genehmigt vom Kreisausschuss). Dabei sei ausschließlich auf den übertragenen **Haushaltsrest** von 5.717,06 € zurückgegriffen worden. Die Mittel für 2006 habe man erst nach Genehmigung des Haushalts in Anspruch genommen. Hierzu ergeben sich **keine** Prüffeststellungen.

Wettkämpfe an Grundschulen (HHSt. 5500.6310)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 5.229,75 €

Gemäß Beschlussvorlage Drs. Nr. 55/06 zur Sitzung am 30.03.2006 hat der **Sportausschuss** die Haushaltsplanung 2006/2007 der Verwaltung im Bereich der Sportförderung zustimmend zur Kenntnis genommen. Für Wettkämpfe an Grund- und Förderschulen (HHSt. 5500.6310) war dabei ein Mittelansatz von 6.200 € vorgesehen. Im **Kreisausschuss** wurde der Beschluss des Sportausschusses einstimmig genehmigt.¹⁴⁶

Das zuständige Fachamt teilte mit, dass vor dem Hintergrund vorstehender Beschlusslage – wie in den vergangenen Jahren – kreiseigene **Sportfeste** der Grundschulen in den Sportarten "Schwimmen, Fußball und Leichtathletik" stattgefunden haben und die Termine der im 2. Halbjahr stattfindenden Wettkämpfe den Gremien bekannt gegeben wurden.

¹⁴⁶ vgl. Auszug aus der Niederschrift zur Sitzung des Kreisausschusses vom 02.05.2006 (Drs. Nr. 120/06)

Planungen, z.B. das Anmieten der Schwimmhalle, die Verpflichtungen von Kampf- und Schiedsrichtern etc. müssten zu Beginn des Jahres erfolgen. Das gleiche gelte für die Ausschreibungen an die Schulen. Weiterhin verweist das Fachamt auf anfallende Kosten für den Sanitätsdienst und die Fahrten der Schulen zu den Wettkampfstätten.

Das RPA erkennt weder die **Bedeutung** und **Sinnhaftigkeit** der Sportveranstaltungen an Grundschulen noch die Problematik der rechtzeitigen Terminierung von Wettkämpfen sowie der bereits im Vorfeld einzugehenden Verpflichtungen mit späterem Ausgabecharakter. Die Ausgaben für Wettkämpfe an Schulen sind **dennoch freiwilliger Art**, die grds. den restriktiven Vorgaben der Interimswirtschaft unterliegen.

Vertrag mit Projektmanagement - Volleyball-Cup - (HHSt. 0000.6581)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit = 23.200 €

Die o.a. Zahlung beruht auf dem mit dem **Projektmanagement** am 06.06./20.07.2006 geschlossenen Vertrag über die Planung und Durchführung des **DKB-Beach-Cups** in Düren vom 06.09. bis 10.09.2006. Danach waren 50% des Gesamthonorars (40.000 €) zuzüglich Mehrwertsteuer drei Wochen vor dem Veranstaltungstermin aus-zuzahlen. Die vertraglichen Vereinbarungen der **Refinanzierung** der Veranstaltung mit **Sponsorengeldern** datieren vom 11.07./14.07.2006 (= 7.500 € + MwSt. und = 10.000 € + MwSt.), vom 11.07./17.07.2006 (= 3.000 € + MwSt.) und vom 11.07./08.08.2006 (= 42.000 € + MwSt.). Hiermit wurde eine **rechtliche Ausgabeverpflichtung** eingegangen, während die in Aussicht gestellten Sponsoringmittel z.T. noch nicht vertraglich (schriftlich) fixiert waren.

Expo Real (HHSt. 6100.6610)

- Ist-Ausgaben während der Interimszeit am 14.07.2006 = 9.860 €

Nach Darlegung des Fachamtes (vgl. Schreiben vom 12.02., 29.03. und 03.04.2007) hatte der Kreis Düren für seine Teilnahme an der "**Expo Real 2006**" in München incl. MwSt. anteilige **Standgebühren** in Höhe von 9.860 € zu tragen, weil der Wirtschaftsförderungsgesellschaft "Kreis Aachen mbH" eine Vorfinanzierung der Kosten aller 25 Standpartner nicht zuzumuten gewesen sei. Auf Empfehlung des Kreisentwicklungsausschusses¹⁴⁷ hat der **Kreisausschuss** in seiner Sitzung am 28.06.2006¹⁴⁸ die Freigabe entsprechender Haushaltsmittel beschlossen und den Sperrvermerk zu HHSt. 6100.6610 aufgehoben.

¹⁴⁷ vgl. Auszug aus der Niederschrift Kreisentwicklungsausschuss vom 22.06.2005 (Drs. Nr. 239/05)

¹⁴⁸ vgl. Auszug aus der Niederschrift Kreisausschusses vom 28.06.2005 (Drs. Nr. 260/05)

Im Hinblick auf die nicht unerhebliche Ausgabenhöhe regt das RPA auch hier an, in gleichgelagerten Fällen künftig aus Gründen der Rechtssicherheit schriftliche **Vereinbarungen** mit dem jeweiligen Vertragspartner abzuschließen.

Anmerkung A 8 (Zusammenfassung)

Die Verwaltung ist gehalten, die restriktiven Vorschriften zur Interimswirtschaft **eingehender** zu berücksichtigen. Bestehende **Regularien** sollten eingehalten oder angepasst werden. Bedeutsame Vereinbarungen oder Verträge sollten durch **schriftliche** Vereinbarungen dokumentiert werden. Rechtliche Verpflichtungen, die Ausgabeermächtigungen beinhalten, sollten künftig **erst** dann eingegangen werden, wenn die dazu benötigten Finanzierungsmittel (Sponsoring) **vorher** vertraglich (schriftlich) zugesichert wurden.

Der Rechnungsprüfung sind die **Schwierigkeiten** und praktischen **Problemlagen** bei Einhaltung der Vorschriften der Interimswirtschaft bewusst. Dies gilt gerade auch für Zuschussgewährungen im *sensiblen* Schul-, Kinder- und Jugendbereich.

Gleichwohl verlangt das Konzept des § 81 GO a.F. insoweit **Beachtung**, solange keine (andere) Vorschrift geschaffen ist, die den zahlreichen Sondersituationen Rechnung trägt¹⁴⁹.

¹⁴⁹ VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, I L 2045/05

2.5 Haushaltsorganisatorische Regelungen

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs sieht die Gemeindeordnung sowohl Zuständigkeitsregelungen für die Verwaltung als auch für die Kommunalvertretung vor. So hat der Kreistag in § 8 der Haushaltssatzung 2006 die Erheblichkeitsgrenze für **über- und außerplanmäßige** Ausgaben auf **40.000 €** festgelegt. Unterhalb dieser Grenze entscheidet der Kämmerer.

Auch die §§ 80 GO und 34 GemHVO normieren Erheblichkeitsfragen in Bezug auf **Nachtragshaushaltssatzung** und **Nachtragshaushaltsplan**. Hierzu wurden nach Kenntnis der Rechnungsprüfung bisher noch keine Abgrenzungen festgelegt.

Anmerkung A 9

Die Prüfung regt aus Gründen der Transparenz an, auch im Rahmen der §§ 80 GO, 34 GemHVO die **Erheblichkeitsgrenzen** durch den **Kreistag** festlegen zu lassen, um zu dokumentieren, ab wann der Kreistag die Notwendigkeit einer Nachtragshaushaltssatzung und eines -plans als gegeben ansieht.

Auch die **Verwaltungsvorschriften** zu § 67 GO (idFv. 1984) regelten bereits, dass der Rat/Kreistag in der Hauptsatzung oder in anderer Weise den Inhalt der in den Vorschriften genannten Begriffe "Erheblichkeit" oder "Geringfügigkeit" festlegen sollte. Dieser Empfehlung sollte der Kreistag folgen.

2.6 Veranschlagungen im Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist in einen **Verwaltungshaushalt** und einen **Vermögenshaushalt** zu gliedern (§ 78 Abs. 2 GO). § 1 GemHVO bestimmt näher, welche Einnahmen und Ausgaben den beiden Teilhaushalten zuzuordnen sind. Die Verwaltungsvorschriften zur Gliederung und Gruppierung sowie die Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan enthalten sodann die verbindlichen Kriterien der Veranschlagung (vgl. § 5 Abs. 2 GemHVO).

Nach den Zuordnungsvorschriften erfolgt die Zuordnung von **Sanierungsmaßnahmen** zum Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt im Wesentlichen nach folgenden Kriterien:

➤ Verwaltungshaushalt

Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen dienen unabhängig von ihrer Größenordnung dazu, Gegenstände in einem **ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten**. Sie sind im Verwaltungshaushalt bei den Gruppen **50, 51 und 52** nachzuweisen. Hauptmerkmal dieser Ausgaben ist, dass sie durch die gewöhnliche Nutzung des Gegenstandes veranlasst werden.

➤ Vermögenshaushalt

Aufwendungen für die Erneuerung von bereits in den Herstellungskosten eines Gebäudes enthaltenen Teilen, Einrichtungen oder Anlagen sind nur dann als Herstellungskosten (Ausgaben für Investitionen) des Gebäudes zu behandeln, wenn sie

- so **artverschieden** sind, dass das Gebäude in erster Linie nicht mehr dazu dient, das Gebäude in seiner bestimmungsgemäßen Nutzung zu erhalten
- etwas Neues, bisher **nicht Vorhandenes schaffen**
- das bisherige Gebäude in seinem **Wesen erheblich verändern**
- das Gebäude über seinen bisherigen **Zustand** hinaus **deutlich verbessern**

Eine deutliche Verbesserung ist *nicht* schon deswegen anzunehmen, wenn mit notwendigen Erhaltungsmaßnahmen eine dem technischen Fortschritt entsprechende übliche Modernisierung verbunden ist.

Bei Baumaßnahmen wird zwischen Investitionen (Herstellungsaufwand) und Unterhaltung (Erhaltungsaufwand) unterschieden. Grenzfälle sind grundsätzlich nach den Regeln im Abschnitt 157 der Einkommensteuer-Richtlinien zu behandeln.

Weiterhin regelt ein **Erlass des BMF vom 18.7.2003** die Abgrenzung von Anschaffungs- und Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden etc.

Die Ausgaben für Investitionen sind im Vermögenshaushalt bei den Gruppen **94, 95 und 96** nachzuweisen.

***Beispiele für eine Veranschlagung im Vermögenshaushalt** wären ein Anbau, eine Aufstockung, der Anbau von Balkonen, wertsteigernde Umbauten oder die Errichtung eines Satteldaches mit zusätzlichem Wohnraum statt eines Flachdaches.*

Im Rahmen der diesjährigen Prüfung wurde vom Rechnungsprüfungsamt eine Auflistung aller Sanierungsmaßnahmen des Haushaltsjahres 2006 vom Zentralen Gebäudemanagement, Amt 18, erfragt und auf eine korrekte Veranschlagung nach den vorgestellten Kriterien untersucht. Die vorgelegte Liste umfasste **66 Sanierungsmaßnahmen** mit einem Gesamtwert von **2.349.609,01 €**. Alle 66 Einzelmaßnahmen sind im Vermögenshaushalt veranschlagt worden.

Nach Auffassung der Rechnungsprüfung hätte die überwiegende Mehrzahl dieser Maßnahmen im **Verwaltungshaushalt** veranschlagt werden müssen, weil sie eben **nicht** den

Kriterien zur Einordnung in den Vermögenshaushalt entsprechen. Beispielhaft sei hier die Dachsanierung der Fahrzeug- und Salzhalle, HHST 2.6500.9414, genannt, die einen gebrauchsfähigen Zustand wieder herstellt und somit im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen gewesen wäre¹⁵⁰.

Feststellung F 3

Die überwiegende Anzahl der Sanierungsmaßnahmen ist *entgegen der haushaltsrechtlichen Zuordnungsvorschriften* im Vermögenshaushalt veranschlagt worden, obgleich in diesen Fällen eine Veranschlagung im Verwaltungshaushalt hätte erfolgen müssen.

Die Zuordnungsvorschriften beinhalten nicht lediglich Formvorschriften, sondern berücksichtigen die unterschiedliche **Bedeutung, Funktion** und **Finanzierungsquellen** beider Teilhaushalte bzw. die Systematik der Querfinanzierung im Rahmen des Haushaltsausgleichs nach § 22 GemHVO.

Maßgebliches Kriterium der Zuordnung ist hierbei die **Vermögenswirksamkeit**¹⁵¹ der anfallenden Finanzvorfälle. Hierbei stellt der *Verwaltungshaushalt* jenen Teilhaushalt dar, der die laufenden Ausgaben enthält und dessen Aufwand überwiegend aus allgemeinen (Steuern, Zuweisungen etc.) und speziellen (Gebühren) Deckungsmitteln; mithin durch die **laufende Verwaltungstätigkeit** finanziert werden muss. Die im Verwaltungshaushalt zur Deckung der Ausgaben nicht benötigten Einnahmen sind sodann dem (u.a. kreditfinanzierten) Vermögenshaushalt zuzuführen (§ 22 Abs. 1 GemHVO)¹⁵².

Betriebswirtschaftlich betrachtet erfolgt durch die Aufteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt eine Trennung des **laufenden Aufwands** von den **Investitionen**. Diese Betrachtungsweise wird sich durch das "Ende der Kameralistik" keineswegs erledigt haben, sondern auch im Rahmen des **NKF** und hier insbesondere in der Finanzplanung/rechnung seine Bedeutung beibehalten¹⁵³. Auch hier werden **Abgrenzungsfragen** von Instandhaltungsaufwendungen und aktivierungspflichtigen Herstellungskosten zu stellen und zu klären sein¹⁵⁴.

Darüber hinaus werden auch im künftigen NKF-Haushaltsrecht **Kredite weiterhin nur für Investitionen** (oder zur Umschuldung) aufgenommen werden dürfen (§§ 86 iVm. 77 Abs. 3 GO n.F.).

¹⁵⁰ grundlegende Thematik in: *Fiebig*: Kommunale Rechnungsprüfung, 3. Auflage, Rn. 219 ff.

¹⁵¹ *Held/Becker/Decker*: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 78 GO, Rn. 2.

Articus/Schneider: Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage, zu § 78 GO, Rn. 3.

¹⁵² *Bernhardt/Schünemann/Schwingeler*: Kommunales Haushaltsrecht NRW, 15. Auflage, Kap. 5.3 ff.

¹⁵³ §§ 255 HGB, 33 GemHVO n.F. sowie §§ 3, 14 und 39 GemHVO n.F.

¹⁵⁴ vgl. hierzu: *der gemeindehaushalt* 5/2007, S. 109.

3. Die Jahresrechnung

3.1 Allgemeines

In der **Jahresrechnung** ist das Ergebnis der **Haushaltswirtschaft** einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen (§ 93 Abs. 1 GO). Sie umfasst nach § 39 GemHVO

- den kassenmäßigen Abschluss und
- die Haushaltsrechnung

und ihr sind **beizufügen**

- eine Vermögensübersicht
- Übersicht über Schulden und Rücklagen
- Rechnungsquerschnitt und Gruppierungsquerschnitt
- ein Rechenschaftsbericht

Der Beteiligungsbericht ist zwar nicht Anlage zur Jahresrechnung, sondern wird nach § 112 Abs. 3 GO erstellt, wird aber in gängiger Praxis den Beratungsunterlagen für den Rechnungsprüfungsausschuss beigelegt. Für 2006 lag er bis zum Abschluss der Prüfung nicht vor.

Der **kassenmäßige Abschluss** enthält nach § 40 GemHVO (vgl. auch § 34 GemKVO)

1. die Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben¹⁵⁵
2. Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zum Abschlusstag
3. Kassenreste für den VwH, den VmH sowie für Vorschüsse und Verwahrgelder

Über diese Angaben hinaus enthält die **Haushaltsrechnung** auch die genannten Beträge für die einzelnen HHStellen. Hierbei sind den Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben die entspr. Haushaltsansätze und die über- und außerplanmäßig¹⁵⁶ bewilligten Ausgaben gegenüberzustellen (§ 40 GemHVO). Somit wird das Ergebnis der **Kassenrechnung** durch Hinzufügen weiterer Angaben (z.B. Ansätze, üp./apl. Ausgaben und Haushaltsreste) zur **Haushaltsrechnung** erweitert.¹⁵⁷

Hiermit korrespondierend bestimmt § 28 GemKVO, dass das **Sachbuch** der Kasse so einzurichten ist, dass aus ihm der kassenmäßige Abschluss und die Haushaltsrechnung entwickelt werden können.

¹⁵⁵ die auf Grund von Zahlungsanordnungen "zum Soll" gestellten Beträge, vgl. § 45 Nr. 21/22 GemHVO

¹⁵⁶ § 82 GO

¹⁵⁷ Bernhardt/Schünemann u.a.: Kommunales Anordnungs-, Kassen-, Rechnungslegungs- und Prüfungsrecht NRW, 7. Auflage (S. 255)

Die Buchführung der **Kasse** umfasst alle Aufzeichnungen, die zur Erstellung der **Jahresrechnung** und der in § 39 Abs. 2 GemHVO genannten Unterlagen erforderlich sind. Die Kasse ist für den **kassenmäßigen Abschluss** (§ 40 GemHVO) zuständig; ihr obliegt auch die Vorbereitung der **Haushaltsrechnung** (§ 41 GemHVO).¹⁵⁸

Die Betrachtung der Jahresrechnung ist somit zunächst eine **Soll-Betrachtung**. Als **Soll-Einnahmen** und **Soll-Ausgaben** sind alle Beträge nachzuweisen, die bis zum Ende des Hj. fällig geworden oder darüber hinaus nicht mehr als drei Jahre gestundet worden sind. Niedergeschlagene oder erlassene Beträge fallen nicht hierunter (§ 42 GemHVO).

Das **Gesamt-Rechnungssoll**¹⁵⁹ setzt sich hierbei zusammen aus

- den Anordnungen auf den **Haushaltsansatz**
- den Anordnungen auf **Haushaltsreste** und den
- **nicht** in Abgang gestellten **Kassenresten**

Zur Feststellung des **Ergebnisses** der Haushaltsrechnung sind somit die **Soll-Einnahmen** den **Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres** unter Berücksichtigung etwaiger Haushaltsreste (getrennt für VwH und VmH) gegenüberzustellen (§ 41 Abs. 3 GemHVO).

3.2 Haushaltsrechtliche Feststellungen

- *Beschluss über die Jahresrechnung 2005 und Entlastung des Landrats*

Nach Prüfung durch RPA und Rechnungsprüfungsausschuss hat der Kreistag am **19.12.2006** die geprüfte **Jahresrechnung 2005** beschlossen und dem Landrat Entlastung erteilt. Dies ist innerhalb der gesetzlichen Frist des § 94 Abs. 1 GO geschehen. Der Beschluss über die Jahresrechnung und die Entlastung sind (sodann) unverzüglich der **Aufsichtsbehörde** mitzuteilen und öffentlich **bekannt** zu machen. Im Anschluss daran ist die Jahresrechnung an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen (§ 94 Abs. 2 GO).

Diese **Vorgaben** wurden nach Angaben der Kämmerei wie folgt abgewickelt:

- Vorlage an die BR Köln 07.02.2007
- öffentliche Bekanntmachung 07.02.2007
- öffentliche Auslegung in der Zeit vom 24.02.2007 bis Feststellung JR 2006.

¹⁵⁸ sh. 2 VV zu § 1 GemKVO

¹⁵⁹ sh. 1 VV zu § 41 GemHVO (letzter Satz)

Anmerkung: Nach § 94 GO beschließt der Kreistag über die geprüfte Jahresrechnung, während die Kreistagsmitglieder über die Entlastung des Landrats zu befinden haben. Bei diesem Beschluss ist der Landrat nicht stimmberechtigt. In der Niederschrift Drs. Nr. 6/07 über die Kreistagssitzung am 19.12.2006 wird unter TOP 10 erwähnt, dass die stellv. Landrätin den Vorsitz übernommen habe. Anschließend habe der Kreistag einstimmig den Beschluss gefasst. Aus diesen Formulierungen wird zwar deutlich, dass der Landrat nicht den Vorsitz innehatte, die Niederschrift vermittelt hingegen nicht eindeutig, ob er mitgestimmt hat oder nicht. Aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht wird **angeregt**, bei der künftigen Beschlussfassung über die Entlastung in der Niederschrift deutlicher aufzuführen, dass der Landrat nicht nur den Vorsitz abgibt, sondern dass er auch an der Abstimmung nicht mitgewirkt hat.

➤ Jahresrechnung 2006

Die vom Kämmerer aufgestellte und vom Landrat festgestellte Jahresrechnung ist innerhalb von **drei Monaten** nach Ende des Haushaltsjahres dem **Kreistag** zuzuleiten (§ 93 Abs. 2 GO).

Mit Vorlage Drs. Nr. 117/07 vom 29.03.2007 (Eingang im RPA 12.04.2007) wurde das Zahlenwerk (**Haushaltsrechnung**¹⁶⁰) vorgelegt. Nach dem Kreisausschuss (15.05.2007) hat der **Kreistag** die Jahresrechnung in seiner Sitzung am 12.06.2007 zur Kenntnis genommen und an den Rechnungsprüfungsausschuss verwiesen.

Feststellung F 4

Die Jahresrechnung wurde **nicht vollständig** fristgerecht vorgelegt.

Der o.g. Vorlage fehlten insbesondere der kassenmäßige Abschluss und der wichtige Rechenschaftsbericht. Auf Nachfrage des RPA legte die Kreiskasse den zum 28.03.2007 gefertigten "**Kassenmäßigen Abschluss 2006**" am 13.04.2007 vor.

➤ Rechenschaftsbericht

Der **Rechenschaftsbericht** nimmt im Rahmen der Jahresrechnung eine zentrale **Bedeutung** ein¹⁶¹, da er – neben dem reinen Zahlenwerk der Haushaltsrechnung – tatsächlich Hinweise, Erläuterungen, Übersichten und Darstellungen der Verwaltung beinhaltet, die prüfungsseitig von großer **Wichtigkeit** sind und anhand derer die **Rechnungsprüfung** erst effizient durchgeführt und abgerundet werden kann.

Der Rechenschaftsbericht wurde dem Rechnungsprüfungsamt erst mit Eingang vom 22.05.2007, somit verspätet vorgelegt. Die jährlichen Forderungen des RPA nach **rechtzeitiger** und **vollständiger** Vorlage der Unterlagen aus den Prüfberichten für **2005** (Drs.

¹⁶⁰ missverständlich als "Jahresrechnung" bezeichnet. Diese besteht aber aus der Haushaltsrechnung und dem kassenmäßigen Abschluss sowie den beizufügenden Anlagen (§ 39 GemHVO)

¹⁶¹ Dies wird künftig im Lagebericht nach NKF (§§ 95 Abs. 1 GO n.F.; 48 GemHVO n.F.) seine (noch bedeutsamere) Fortsetzung finden.

Nr. 196/06; S. 13), für **2004** (Drs. Nr. 253/05; S. 21) und für **2003** (Drs. Nr. 333/04; S. 21) können nicht ständig wirkungslos wiederholt werden, sondern bedürfen einer tatsächlichen verwaltungsseitigen Beachtung !

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung sowie der Stellenvakanz im RPA mussten **sämtliche Prüfer** sowie die **Amtsleitung** in die **Auswertung** der Darlegungen im **Rechenschaftsbericht**, *jeweils für ihre Prüfbereiche*, eingebunden werden. Neben den von der Kämmerei zunächst überlassenen zwei Exemplaren erbat das RPA daher die Zuleitung zweier weiterer Überdrucke, damit die Arbeiten zeitnah und parallel durchgeführt werden konnten.

Die Kämmerei sah sich veranlasst, dem RPA hierfür die Druckkosten auf dessen Kostenstelle "*in Rechnung*" zu stellen. Eine solche Vorgehensweise ist weder nachvollziehbar, noch mit den eindeutigen Verpflichtungen der Verwaltung aus den §§ 101 Abs. 2 GO und 5 Abs. 1 und 7 Abs. 1 RPO, Ziffer 3.3 DA-RPA und Ziffer 7.5 ADO vereinbar. Danach hat die Verwaltung nicht nur jede für die Prüfung notwendigen **Auskünfte** zu erteilen, sondern auch u.a. **Dokumente, Akten, Schriftstücke etc.** vorzulegen und auszuhändigen¹⁶². Den Umfang der Prüfung bestimmt hierbei der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes (§ 7 RPO).

¹⁶² vgl. Ziffer 1.13 dieses Berichts

3.3 Abschlussdaten der Jahresrechnung

Kassenmäßiger Abschluss 2006

	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Kasseneinnahmereste aus Vorjahr	6.126.776,23 €	3.407.292,09 €
abz. Abgang auf Kasseneinnahmereste	-496.835,42 €	-13.089,64 €
Solleinnahmen auf lfd. Jahr	312.572.209,65 €	9.783.375,69 €
Anordnungen auf Haushaltsreste	0,00 €	22.614,58 €
Gesamtrechnungssoll	318.202.150,46 €	13.220.192,72 €
Ist-Einnahmen	313.220.048,20 €	13.102.488,66 €
neue Kasseneinnahmereste	4.982.102,26 €	97.704,06 €
Kassenausgabe aus Vorjahr	5.409.106,53 €	-2.018,11 €
abz. Abgang auf Kassenausgabereste	0,00 €	0,00 €
Sollausgaben auf lfd. Jahr	316.831.126,03 €	7.071.923,18 €
Anordnungen auf Haushaltsreste	426.036,51 €	3.211.336,23 €
Gesamtrechnungssoll	322.666.269,07 €	10.281.241,30 €
Ist-Ausgaben	322.743.155,51 €	10.281.603,80 €
neue Kassenausgabereste	-76.886,44 €	-362,50 €
Istüberschuss/-fehlbetrag	-9.523.107,31 €	2.820.884,86 €
Summe Kassenbestand	-5.355.304,62 €	

Haushaltsrechnung 2006

Einnahmen/Ausgaben	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Soll-Einnahmen	312.572.209,65	9.783.375,69 €
(+) Neue Haushaltseinnahmereste	0,00 €	861.405,98 €
./ Abgang alter Haushaltseinnahmereste	0,00 €	0,00 €
./ Pauschale Bereinigung der KER	-250.000,00 €	0,00 €
(+) Pauschale Bereinigung KER	250.000,00 €	0,00 €
./ Abgang alter Kasseneinnahmereste	-496.835,42 €	-13.089,64 €
Summe bereinigte Soll-Einnahmen	312.075.374,23 €	10.631.692,03 €
Soll-Ausgaben	316.831.126,03 €	7.071.923,18 €
(+) Neue Haushaltsausgabereste	1.642.411,52 €	3.952.169,88 €
./ Abgang alter Haushaltsausgabereste	-39.872,50 €	-392.401,03 €
./ Abgang alter Kassenausgabereste	0,00 €	0,00 €
Summe bereinigte Soll-Ausgaben	318.433.665,05 €	10.631.692,03 €
Fehlbetrag	-6.358.290,82 €	0,00 €

Haushaltsanalytik / Komponenten des Jahresabschlusses

HAUSHALT	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Ansatz	317.132.080,00	323.770.600,00	11.726.844,00	11.726.844,00
Soll	312.572.209,65	316.831.126,03	9.783.375,69	7.071.923,18
Soll bereinigt	312.075.374,23	318.433.665,05	10.631.692,03	10.631.692,03
Ergebnis		-6.358.290,82		0,00

überplanmäßige Ausgaben	
VwH	VmH
sh. Ziffer 3.6	

unechte Deckung	
VwH	VmH
sh. Ziffer 3.7	

Haushaltseinnahmereste	
nur im VmH	
aus Krediten	86.700,00
sonstige	774.705,98
gesamt neu*	861.405,98
alte HER a.V.**	2.000.000,00
Gesamt HER	2.861.405,98

Neue Haushaltsausgaberreste	
VwH	VmH
1.642.411,52	3.952.169,88
5.594.581,40	

Kasseneinnahmereste neu	
VwH	VmH
4.982.102,26	97.704,06
5.079.806,32	

Kreditaufnahmen	
nur im VmH	
Ermächtigung	3.086.700,00
Kredit	3.000.000,00
als HER > 2007	86.700,00
gesamt	3.086.700,00

Pauschale KER-Bereinigung	
VwH	VmH
-250.000,00	0
250.000,00	0
?	

Zuführung an den VmH	
Pflichtzuf.	3.070.114,07
Zuführung	3.285.812,67

Abgang auf alte KER	
VwH	VmH
aV: 6.126.776,23	aV: 3.407.292,09
-496.835,42	-13.089,64

Verpflichtungsermächtigungen	
0	

Kassenausgaberreste neu	
VwH	VmH
-76.886,44	-362,50

KASSE	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
SOLL Kasse***	318.202.150,46	322.666.269,07	13.200.192,72	10.281.241,30
IST Kasse	313.220.048,20	322.743.155,51	13.102.488,66	10.281.603,80
Kassenrest	4.982.102,26	-76.886,44	97.704,06	-362,50

Kassenbestand
-5.355.304,62

Kassenkredit- zinsen
318.739,10

* sh. Haushaltsrechnung Drs. Nr. 117/07

** sh. "Reste"-Vorlage Drs. Nr. 20/07

*** hierin sind auch KER a.V. einschl. des Fehlbetrags 2005 enthalten

Zu den einzelnen Komponenten der Jahresrechnung lassen sich aus Sicht der Rechnungsprüfung *aggregiert* folgende **Schlussfolgerungen** und Feststellungen ableiten:

- Im Verwaltungshaushalt ist ein **Fehlbetrag von 6,358 Mio €** entstanden, der unter dem im Haushaltsplan veranschlagten Betrag von 6,638 Mio € liegt.
- Die **Zuführung an den VmH** betrug 3,285 Mio € und lag damit ca. 215 T€ über der Pflichtzuführung nach § 22 GemHVO.
- **Haushaltsausgabereste**, d.h. noch nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen wurden iHv. **5,59 Mio €** (1,64 VwH, 3,95 VmH) gebildet (fiktive Ausgaben). Sie **verschlechtern** das Haushaltsergebnis.
- Die **Haushaltsausgabereste im VwH** haben 2005 zu 2006 eine **Steigerung von 252 % erfahren**. Sie wirken wie zusätzliche Ausgabeermächtigungen neben dem eigentlichen Haushalt(sansatz) des neuen Jahres. Sie erscheinen nicht mehr im nächsten Haushaltsplan.
- In Betrachtung des **Gesamtdefizits** von 6,638 Mio € ist die gleichzeitige Bildung von insgesamt 5,59 Mio € Haushaltsausgaberesten in den Blick zu nehmen.
- Der Vermögenshaushalt ist **ausgeglichen**. Dies gilt, obwohl einnahmeseitig nur geringe neue HER (861 T€), ausgabeseitig jedoch relativ **hohe HAR von 3,95 Mio €** gebildet wurden.
- Da im Haushaltsplan 2006 **keine Verpflichtungsermächtigungen** veranschlagt waren, kann darin ein Grund für die **hohen Haushaltsausgabereste im VmH** liegen.
- Die **Kreditermächtigung** von **3,086 Mio €** (§ 2 HHS) wurde durch die tatsächliche Aufnahme von 3,0 Mio € und die Bildung des HER von 86 T€ voll ausgeschöpft.
- **Finanzbestandteile** des VmH sind vor allem die Kredite (3,0 Mio € + 86 T€ HER), weitere HER und die Zuführung vom Verwaltungshaushalt iHv. 3,285 Mio €.
- **Haushaltseinnahmereste**, d.h. noch nicht in Anspruch genommene Einnahmeansätze, wurden gebildet durch 86 T€ Kredite, 774 T€ sonstige HER und 2 Mio € aus früheren Jahren, also insgesamt **2,861 Mio €**. HER verbessern das Haushaltsergebnis, da sie wie echte Soll-Einnahmen wirken, obwohl ihre Abwicklung erst im kommenden Jahr erfolgt.
- Hohe Sollstellungen bei Einnahmen können zu einer hohen Position bei den **Kasseneinnahmeresten** führen. Diese entstehen, wenn nach Sollstellung (noch) keine IST-

Einnahme erfolgt ist. § 41 GemHVO fordert hierzu eine eingehende Überprüfung.

- Der Fehlbetrag aus 2005 (**2,301 Mio €**) wurde als **KER** in das Jahr 2006 vorgetragen.
- Neue **Kasseneinnahmereste** wurden iHv. **4,9 Mio €** im VwH gebildet.
- Obwohl **alte Kasseneinnahmereste** (a.V.) nicht in Zusammenhang mit dem lfd. Haushaltsjahr stehen¹⁶³, wirkt sich deren **Abgang** (496 T€ + 13 T€) dennoch auf das aktuelle Haushaltsergebnis verschlechternd aus.
- Die **pauschale Restebereinigung bei KER** ist haushaltsrechtlich möglich (§ 41 GemHVO) und wurde von der Rechnungsprüfung im Hinblick auf diese Regelungen mehrfach gefordert. Sie soll zu einem realistischeren Bild der Einnahmelage führen, **verschlechtert** aber das Haushaltsergebnis.

Die **Bereinigung** von 250.000 € im VwH wird von der Verwaltung hingegen sowohl subtrahiert, als auch nochmals addiert. Hierdurch tritt (rein rechnerisch) keine Verschlechterung ein.

Die von der Rechnungsprüfung bereits im Prüfbericht JR 2005 (S. 15) hierzu geforderten Erläuterungen der Verwaltung, die in den Rechenschaftsberichten 2005 (S. 107) und 2006 (S. 103) abgegeben wurden, vermögen das RPA weiterhin **nicht** zu überzeugen. Soweit prüfungsseitig nachvollzogen werden kann, hat es eine **tatsächliche** Bereinigung (Absetzung) nur im Rahmen der Haushaltsrechnung 2004 gegeben (vgl. Ziffer 3.12.1).

- Die **Kassenkreditermächtigung** betrug 40 Mio €. Diese wird nicht haushaltswirksam. Die entstandenen **Kassenkreditzinsen** von ca. 318.000 € sind aber tatsächliche (Soll)Ausgaben, die in das Haushaltsergebnis eingehen.

¹⁶³ Die Sollstellung erfolgte vielmehr in einem Vorjahr.

3.4 Einhaltung des Haushaltsplans

➤ Allgemeines

Der Haushaltsplan enthält alle im Hj. für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune voraussichtlichen Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Er ist Grundlage der Haushaltswirtschaft und für die Haushaltsführung verbindlich (§ 78 GO).

Nach § 7 GemHVO dürfen die Einnahmen und Ausgaben nur in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge **veranschlagt** werden; sie sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind. Beim jeweiligen Haushaltsansatz dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich auch **kassenwirksam** werden (1 VV zu § 7 GemHVO).

Nachfolgend werden die Abweichungen gegenüber dem Haushaltssoll auf Grundlage des Jahresanordnungssolls dargestellt.

HAUSHALT	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Ansatz	317.132.080,00	323.770.600,00	11.726.844,00	11.726.844,00
Soll	312.572.209,65	316.831.126,03	9.783.375,69	7.071.923,18
Soll bereinigt	312.075.374,23	318.433.665,05	10.631.692,03	10.631.692,03
Ergebnis		-6.358.290,82		0,00
Ansatz/Soll	98,41%		90,66%	

Hinsichtlich der aufgeführten *Erfüllungsraten* ist aber zu beachten, dass hier auch Reste und Kredite als maßgebende Größe einfließen.

Abweichungen von der Haushaltsplanung hat die Verwaltung im Rechenschaftsbericht 2006 (S. 12 ff.) dargelegt. Im Bereich der Haushaltsverschlechterungen sind aus Sicht der Prüfung insbesondere zu nennen:

Mindereinnahmen	
Bußgelder	- 139.691,53 €
Zulassung Flottengeschäft	- 166.442,05 €
Gebühren/Auslagen Bußgelder	- 130.000,00 €
Buß- und Verwarngelder Polizeianzeigen	- 331.504,36 €
Benutzungsgebühren Rettungsdienst etc. ¹⁶⁴	- 489.933,78 €
Erstattung anderer Sozialhilfeträger	- 303.062,30 €
Kostenbeiträge/Aufwendungsersatz SGB XII	- 145.618,56 €
Zuweisungen Integrationsamt	- 278.192,35 €
Erstattung Land Betriebskosten Kigärten	- 1.079.772,95 €
Unterhaltsansprüche SGB II	- 120.901,38 €

¹⁶⁴ sh. hierzu Ziffer 3.20.1

Zuschüsse (ESF-Mittel)	- 590.479,12 €
Leistungsbeteiligung Eingliederung SGB II	- 7.426.005,08 €
Gebühren Amt 62	- 154.759,62 €
Baugebühren	- 104.051,09 €
Kreisumlage	- 5.615.673,26 €

Mehrausgaben	
Veranstaltungsmanagement ¹⁶⁵	179.925,27 €
ADV Material	53.049,39 €
Personalkostenersatz MHD/DRK	74.883,25 €
Organisations- und Personalentwicklung	43.857,74 €
Unterkunft und Heizung nach SGB II	98.373,27 €
Laufende Hilfe zur Pflege (ab 65 Jahren)	132.641,42 €
Erstattung an andere Träger Jugendhilfe	111.406,02 €
Eingliederungshilfe in Einrichtungen über Tag und Nacht	497.478,05 €
Pflegewohngeld	224.175,96 €
Unterkunftsleistungen SGB II	2.654.230,94 €
Regelleistungen Lebensunterhalt/Sozialgeld	3.850.191,66 €
Zinsen für Kassenkredite ¹⁶⁶	68.739,10 €

➤ Fehlbetrag

Der VwH weist für 2006 einen **Fehlbetrag** von **6,3 Mio €** aus. Dieser liegt damit unter dem in der Haushaltssatzung bzw. HSK ausgewiesenen Fehlbetrag. Eine Anzeigepflicht gem. § 75 Abs. 5 GO wurde daher nicht ausgelöst. Der Fehlbetrag aus 2005 (2,3 Mio €) wurde in das Hj. 2006 vorgetragen und ist in den Kassenresten von 6,126 Mio € enthalten. Der Fehlbetrag 2005 wurde im Rahmen des Haushalts 2006 veranschlagt (vgl. § 23 GemH-VO).

Die von der Rechnungsprüfung aufgeworfene **Frage**, ob der Fehlbetrag 2005 in 2006 gedeckt wurde oder im neuen Defizit von 6,358 Mio € enthalten sei, kann von der Kämmerei nicht pauschal beantwortet werden. Fakt sei, dass der Fehlbetrag 2005 zur Höhe des Fehlbetrages 2006 beigetragen habe, wobei der Fehlbetrag 2006 ohne Berücksichtigung des veranschlagten Fehlbetrags 2005 niedriger ausgefallen wäre.

Die Kämmerei ist ebenfalls der Auffassung, die Haushaltsausgabereste des VmH stünden in **keinem** Zusammenhang mit dem Fehlbetrag des VwH.

Die Rechnungsprüfung verweist auf ihre Ausführungen unter Ziffer 3.12 dieses Berichts.

¹⁶⁵ Diesen stehen Mehreinnahmen gegenüber; vgl. unter Ziffer 2.2

¹⁶⁶ vgl. hierzu Ziffer 3.10

3.5 Bewirtschaftung der Ausgaben

Rechtsgrundlage für die Haushaltsführung der Verwaltung ist die durch den Kreistag erlassene **Haushaltssatzung**, deren Bestandteil u.a. der **Haushaltsplan** ist (§ 77 GO).

Mit den Ausgabeansätzen erteilt der **Kreistag** der Verwaltung die **Ermächtigung**, Ausgaben zu leisten. Die zur Verfügung gestellten Mittel müssen daher so verwaltet werden, dass sie [...] ausreichen (§ 26 GemHVO).

Grundsätzlich können Änderungen/Überschreitungen daher nur vom **Kreistag** selbst in Form einer Nachtragssatzung (§ 80 GO) vorgenommen bzw. beschlossen werden.

Das Haushaltsrecht sieht aber mehrere Instrumente vor, eine zusätzliche Ausgabeermächtigung zu ermöglichen (**bewegliche Haushaltsführung**):

- **Haushaltsausgabereste** (§§ 19, 41 GemHVO).
 - Unter bestimmten Voraussetzungen können noch nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen (Ansätze) des alten Hj. in das neue Hj. übertragen werden und stehen dann – unabhängig von einem evtl. neuen Haushaltsansatz – für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung.
- **Unechte Deckungsfähigkeit** (§ 17 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 GemHVO)
 - Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen aufgrund von Mehreinnahmen zusätzliche Ausgaben geleistet werden.
- **Echte Deckungsfähigkeit** (§ 18 GemHVO).
 - Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen aufgrund von Minderausgaben auch zusätzlich Ausgaben geleistet werden.
- **Über- und außerplanmäßige Ausgaben** (§ 82 GO)
 - Unter den Voraussetzungen des § 82 GO können Ausgaben ggf. (durch Kämmerer oder Kreistag) zusätzlich oder in erstmaligem (außerplanmäßigem) Ansatz verausgabt werden.

Das RPA hat die Abwicklung dieser Instrumentarien prüfseitig genauer betrachtet. Angesichts des Umfangs wurden jedoch nur stichprobenhaft Feststellungen in den Prüfbericht aufgenommen.

3.6 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Der Haushaltsplan ist nach § 78 Abs. 3 GO Grundlage für die Haushaltswirtschaft und nach Maßgabe der geltenden Gesetze und Vorschriften für die Haushaltsführung **verbindlich**. Die Ausgabeansätze im Haushaltsplan dürfen daher grds. nicht überschritten werden (§ 26 GemHVO). Ausnahmen sind in den §§ 82 GO, 17 und 18 GemHVO geregelt. Üpl. oder apl. Ausgaben sind gem. § 82 GO nur zulässig, wenn sie

- unabweisbar sind und
- die Deckung im laufenden Hj. gewährleistet ist.

Sind die Ausgaben *erheblich*, so bedürfen sie der vorherigen **Zustimmung** des Kreistags, im Übrigen sind sie dem Kreistag zur Kenntnis zu bringen. Mit Kreistagsbeschluss vom 26.06.2001 und in § 8 HHS wurde die **Erheblichkeitsgrenze** auf **40.000 €** festgelegt. Unterhalb dieser Grenze entscheidet der Kämmerer. Die Verwaltung bringt dem Kreistag die Entscheidungen über nicht erhebliche Ausgaben halbjährlich zur Kenntnis. Mit Beschluss vom 03.05.2005 hat der Kreistag mit **3.500 €** auch die **Geringfügigkeitsgrenze** des § 82 GO geregelt.

Mit Vorlagen vom 08.08.2006 (Drs. Nr. 227/06) und 05.04.2007 (Drs. Nr. 69/07) wurde der Kreistag entsprechend der Regelung in § 8 der Haushaltssatzung über die **nicht erheblichen** über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 82 GO) in Kenntnis gesetzt. Die Verwaltung hat im **Rechenschaftsbericht** 2006 (S. 108 ff) Ausführungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemacht. Nach den dortigen Angaben seien derartige Ausgaben angefallen in einer Höhe von insgesamt

2.021.866,21 €

Hierzu seien 60 Zustimmungen bzw. Entscheidungen ergangen.

Nach Mitteilung der Kämmererei wird eine haushaltsstellenscharfe Übersicht **aller** im Haushaltsjahr 2006 genehmigten bzw. geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben dort **weder** geführt, **noch** kann diese in Form einer abschließenden Liste aus der Haushaltssoftware K-IRP generiert werden. Die **erheblichen** über- und außerplanmäßigen Ausgaben ergeben sich vielmehr aus den entsprechenden Sitzungsvorlagen für die politischen Gremien des Kreises Düren sowie aus der entsprechenden Darstellung im Rechenschaftsbericht. Die Haushaltsstellen, bei welchen **nicht erhebliche** über- und außerplanmäßige Ausgaben genehmigt wurden, ergeben sich aus den o.g. Drs. Nrn. 227/06 und 69/07. Die **geringfügigen** über- und außerplanmäßigen Ausgaben würden **nicht** in einer gesonderten Liste erfasst. Die Rechnungsprüfung akzeptiert die Vorgehensweise nur insoweit, als dass dennoch ein Nachweis (> 40.000 € bzw. 3.500 – 40.000 €) hierüber gewährleistet ist. Eine Erfassung auch der **geringfügigen Ausgaben** wird ebenfalls für **sinnvoll** erachtet.

3.7 Deckungsfähigkeit

Grundsätzlich dienen die Einnahmen der jeweiligen Haushalte (VmH und VwH) der Deckung der dort anfallenden Ausgaben (Prinzip der **Gesamtdeckung** nach § 16 GemHVO). Weiterhin können Aufgabenbereiche zu Budgets¹⁶⁷ verbunden werden. **Ausnahmen** regelt § 17 Abs. 1 GemHVO, wonach Einnahmen auf die Verwendung bestimmter Ausgaben beschränkt werden können oder "müssen", wenn sich dies aus einer rechtlichen Verpflichtung ergibt ("**Zweckbindung von Einnahmen**").

Bei der **echten Deckungsfähigkeit** (§ 18 GemHVO) können Ausgaben für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden. Minderausgaben bei den einen HHStellen (deckungspflichtig) können zu Mehrausgaben bei den anderen HHStellen (deckungsberechtigt) herangezogen werden. Hier ist also – *anders als bei der unechten Deckung* – eine echte Einsparung an anderer Stelle erforderlich.

Weiterhin kann von den Instrumentarien der **unechten Deckung** (§ 17 Abs. 2 GemHVO) Gebrauch gemacht werden.

Nach § 17 Abs. 2 GemHVO kann durch Verstärkungsvermerk bestimmt werden, dass **Mehreinnahmen** (bei einer HHSt.) **Mehrausgaben** (einer anderen HHSt.) zulassen bzw. die dortigen Ausgabeermächtigungen erhöhen (oder vermindern).

Soweit mehr Einnahmen eingehen, als veranschlagt wurden, kann in der Höhe der Mehreinnahmen **ohne besonderes formelles Verfahren** nach § 82 GO der dazugehörige **Ausgabeansatz** überschritten werden. Die dann zu leistenden Mehrausgaben werden zwar in der Haushaltsrechnung als **Ansatzüberschreitungen** ausgewiesen, **gelten** in diesem Falle aber **nicht** als **überplanmäßige** Ausgabe (§ 17 Abs. 2 GemHVO).

Unecht wird diese Deckungsfähigkeit deshalb bezeichnet, weil der Rahmen der Gesamteinnahmen und –ausgaben nach § 1 der Haushaltssatzung überschritten wird. Das Haushaltssoll wird hingegen nicht verändert (3 VV zu § 17 GemHVO a.F.).

Feststellung F 5

Aus der vorgelegten, umfangreichen **Haushaltsrechnung** lässt sich in der dortigen Form (letzte Spalte) **nicht** entnehmen, ob ein dort ausgewiesener "Mehrbetrag" im Wege der außer- oder überplanmäßigen Ausgabe oder der echten Deckung oder der unechten Deckung bereitgestellt wurde. Dies ist ein Mangel in der Darstellungsform.

Die Rechnungsprüfung ersuchte daraufhin um **Auflistung** der Fälle, in denen von der **unechten Deckung** Gebrauch gemacht worden sei. Diesen müssten ebenfalls **Mehreinnahmen** bei korrespondierenden Haushaltsstellen gegenüber stehen.

¹⁶⁷ eingefügt als § 16 Abs. 2 GemHVO durch das 1. Modernisierungsgesetz NRW vom 15.06.1999

Auch hier teilte die Kämmerei mit, die gewünschte Liste werde dort **nicht** geführt und könne ebenfalls nicht aus der Haushaltssoftware K-IRP generiert werden. Aus K-IRP könne lediglich eine Liste erzeugt werden, in welcher alle freigeschalteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben, "echte Deckungsschaltungen" und "unechte Deckungsschaltungen" ausgewiesen werden. Diese Liste differenziere hingegen nicht nach der jeweiligen Art der Verfügungsstellung.

Die Kämmerei teilte zwar mit, die "Antrags- und Genehmigungsunterlagen", welche nach Einzelplänen getrennt bei der Kämmerei aufbewahrt würden, könnten jederzeit eingesehen werden, die Rechnungsprüfung hält dies aber prüfungsseitig weder für ausreichend, noch für praktikabel.

Anmerkung A 10

Die Rechnungsprüfung hält es im Zuge eines transparenten, nachvollziehbaren und prüffähigen Verfahrens (**Berichtswesen / Controlling**) für erforderlich, dass abweichende Mittelbereitstellungen oder Ansatzüberschreitungen (*insb. eD, uD, einschließlich der mit diesen korrespondierenden Haushaltsstellen*) in ihrer **Höhe** und **haushaltsstellenscharf** in Form entsprechender Übersichten vorgelegt werden, damit eine kurzfristige Prüfung und Bewertung in *angemessener Zeit* ermöglicht wird¹⁶⁸.

Soweit der Forderung der Rechnungsprüfung nicht durch Generierung aus dem K-IRP-Verfahren nachgekommen werden kann, sind **andere** Erfassungs- und Darstellungsformen zu realisieren.

Materiellrechtlich sind die Deckungsvermerke darüber hinaus auf die **unbedingt** notwendigen Fälle **zu beschränken**. Es darf nur dann von der Deckungsfähigkeit Gebrauch gemacht werden, wenn und soweit bei dem deckungspflichtigen Ansatz eine Ersparnis eintritt; die Inanspruchnahme darf **nicht** zu einer späteren **überplanmäßigen** Ausgabe beim deckungspflichtigen Ansatz führen¹⁶⁹. Hierzu wurden bereits in den Prüfberichten zur JR 2004 (S. 35) und JR 2005 (S. 22 ff.) prüfungsseitige Hinweise gemacht.

¹⁶⁸ Diese Forderung wird im Rahmen des NKF bereits nach § 238 HGB zu stellen sein.

¹⁶⁹ I VV zu § 18 GemHVO a.F.

3.8 Verpflichtungsermächtigungen

➤ Allgemeines

Verpflichtungsermächtigungen (**VE**) sind Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (§ 77 Abs. 2 Nr. 1 GO). Sie dürfen grds. nur eingegangen werden, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 84 GO). Ihre Veranschlagung erfolgt nach § 9 GemHVO, die Erläuterungen erfolgen nach § 15 GemHVO.

Das Instrument der VE soll die Ausgabenveranschlagung auf die kassenwirksamen Mittel beschränken. Dies soll eine einheitliche und sparsame Finanzierung erleichtern¹⁷⁰.

Wurden in der Jahresrechnung **2005** noch von VE Gebrauch gemacht (vgl. Rechenschaftsbericht 2005, S. 100 ff.) sah die Haushaltssatzung **2006 keine Veranschlagung** von VE vor. Dies ist angesichts der Größenordnung des Kreishaushalts **ungewöhnlich**, da sich haushaltsscharfe Trennungen zwischen den Haushaltsjahren gerade im Investitionsbereich nur selten realisieren lassen. Bei der VE zeigt sich nämlich die Sinnhaftigkeit einer qualitativ gut angelegten Finanzplanung der Kommune¹⁷¹.

Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltssatzung			
2003	2004	2005	2006
3.561.300 €	5.921.300 €	7.130.926 €	0

➤ Erweiterungsbau BK Kaufmännische Schulen

Mit Vorlage **Drs. Nr. 312/06** (Erweiterungsbau Berufskolleg Kaufmännische Schulen um 4 Klassenräume) schlug die Verwaltung eine außerplanmäßige Ausgabe im Vermögenshaushalt (116.800 €) und im Verwaltungshaushalt (Leasing 40.500 €) des Haushaltsjahres **2007** vor. Kreisausschuss und Kreistag stimmten der Vorlage zu.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung findet diese Vorgehensweise in den haushaltsrechtlichen Vorschriften keine Grundlage.

Auch im Rahmen des sog. Doppelhaushalts 2006/2007 existieren zwei Haushaltssatzungen und zwei Haushaltspläne. Die Prinzipien der **Jährlichkeit** und **Kassenwirksamkeit** gelten auch hierbei¹⁷².

¹⁷⁰ Jahresprüfbericht der Stadt Herne 2004, S. 89

¹⁷¹ Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 84 GO a.F., Erl. 1

¹⁷² vgl. hierzu VGH NRW, U. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02

Feststellung F 6

Im Jahre 2006 konnte eine außerplanmäßige Ausgabe für das Hj. 2007 (noch) **nicht** ausgesprochen werden. Da im Jahre 2006 bereits Verpflichtungen ausgesprochen werden sollten, hätte ggf. eine **außerplanmäßige VE** (§ 84 Abs. 1 Satz 2 iVm. 82 GO) beschlossen werden müssen. Da die Haushaltssatzung jedoch keine VE vorsah, hätte es hierzu einer **Nachtragshaushaltssatzung**¹⁷³ nach § 80 GO bedurft.¹⁷⁴

Die Verwaltung wurde mit **Stellungnahme des RPA** vom 06.12.2006 auf die Problematik und die hier vertretene Rechtsauffassung hingewiesen.

Die o.g. Feststellung dient der **rechtlichen Klarstellung**. Nach Erkenntnis der Rechnungsprüfung hat die Angelegenheit aber einen anderen Fortgang gefunden, da sich zwischenzeitlich, nach einer vom RPA geforderten eingehenderen Wirtschaftlichkeitsberechnung, eine andere Alternative als die kostengünstigere herausgestellt hat. Hierzu enthält die Vorlage Drs. Nr. **102/07** den entspr. Sachverhalt (d.h. Mittelbereitstellung im Vermögenshaushalt wg. Kaufs).

Ähnlich verhält es sich aber bei der Vorlage Drs. Nr. 315/06 (Europaweite Bündelausschreibung zum Strombezug). Das RPA wurde hier zwar im Rahmen der **vergaberechtlichen** Prüfung eingebunden. Haushaltsrechtlich hätte jedoch ggf. ebenso verfahren werden müssen.

Weiterhin können nicht vorhandene Verpflichtungsermächtigungen zu **höheren Haushaltsausgaberesten** führen, die das Ergebnis der Jahresrechnung verschlechtern, da Aufträge, die zwar im Haushaltsjahr erteilt, aber nicht mehr ausgezahlt werden, nicht auf Grund einer (ergebnisneutralen) VE, sondern nur durch Bildung eines Haushaltsausgaberestes erfolgen können, der sich ergebniswirksam, d.h. verschlechternd auswirkt. Hierzu wird auch auf Ziffer 3.12 verwiesen.

Unter Berücksichtigung der Grundsätze der **Jährlichkeit** und des **Kassenwirksamkeitsprinzips** werden daher Ausgaben einem (vergangenen) Haushaltsjahr zugerechnet, in dem sie aber nicht angefallen sind.

Die von der Rechnungsprüfung aufgezeigten Aspekte zu Verpflichtungsermächtigungen werden im künftigen **NKF** mit Hinblick auf die Regelungen der §§ 85 GO n.F., 13 GemHVO n.F. ihren **Fortbestand** haben und daher mit der *Abwendung von der Kameralistik* keine Erledigung finden.

¹⁷³ ebenso: NKF Handreichung des IM NRW, zu § 13 GemHVO n.F.

¹⁷⁴ Der örtlichen Prüfung ist die Problematik der VE bekannt. Diese sind auf Investitionen im VmH beschränkt. Im VwH existiert keine vergleichbare haushaltsrechtliche Grundlage (anders z.B. §§ 22 HGrG, 38 Abs. 4 BHO). Die dort eingegangenen Verpflichtungen für die Zukunft müssen sich daran orientieren, ob bereits der laufende Haushalt dem Grunde nach eine solche Ermächtigung beinhaltet (Articus/Schneider: GO NRW, 2. Auflage, zu § 84 GO).

3.9 Kreditaufnahmen

Kredite sind **nachrangige** Finanzierungsmittel (§ 76 Abs. 3 GO). Sie dürfen nur im **Vermögenshaushalt** und nur für **Investitionen**, Investitionsförderungsmaßnahmen oder zur Umschuldung aufgenommen werden (§ 85 GO). Die in § 2 HHS erteilte Ermächtigung von **3.086.700 €** wurde mit **3.000.000 €** in Anspruch genommen, der Rest wurde als Haushaltseinnahmerest übertragen¹⁷⁵.

Aus § 85 Abs. 1 GO ergibt sich, dass Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden dürfen. Das Rechnungsprüfungsamt beabsichtigte, diesem Zusammenhang im Hinblick auf die Verwaltungspraxis nachzugehen.

Hinsichtlich der Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Vermögenshaushalts vertritt die Kämmerei die Auffassung, diese dienen im Rahmen der **Gesamtdeckung gem. § 16 GemHVO** als sogenannte allgemeine Deckungsmittel dem Vermögenshaushalt. Ferner wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips den Gesamtausgaben des Vermögenshaushalts die Gesamteinnahmen gegenüber gestellt und die fehlenden Einnahmen über Kredite beschafft werden. Eine **Zuordnung** zu konkreten (investiven) Ausgaben sei daher **weder** möglich **noch** vorgesehen.

Dieser Auffassung ist prüfungsseitig im Grundsatz beizupflichten. Tatsächlich ist aufgrund des das Haushaltsrecht beherrschenden **Prinzips der Gesamtdeckung** (§ 16 GemHVO NRW) eine direkte **Zuordnung** der aufgenommenen Finanzierungsmittel **weder** erforderlich **noch** möglich, weil der fremdfinanzierte Teil des Anlagevermögens regelmäßig nicht ermittelt werden kann¹⁷⁶. Da das seit dem 1. Januar 1974 geltende Gemeindehaushaltsrecht nur noch eine **Gesamtdeckung** der Ausgaben des Vermögenshaushaltes durch die Gesamteinnahmen dieses Haushalts unter Einschluss von Einnahmen aus Kreditaufnahmen vorsieht, ist eine **Zuordnung einer konkreten Kreditaufnahme** zu bestimmten investiven Aufwendungen **ausgeschlossen**¹⁷⁷. Der Kreditbedarf des Kreises ist daher auch nicht eindeutig bezifferbar.

Der **Kreis** ist aber gleichwohl zu einer **Kreditaufnahme** nur befugt, wenn eine *anderweitige* Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar wäre. Die **Kreditaufnahme** kommt damit nur in Betracht, wenn *andere* Deckungsmöglichkeiten des Vermögenshaushalts ausgeschöpft sind.

Es ist daher zunächst zu prüfen, ob und inwieweit eine Maßnahme durch Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt, Entnahmen aus der Rücklage oder externen Zuwendungen an die Kreiskasse gedeckt werden kann. Die Zuflüsse aus Kreditaufnahmen können mithin nur einen bezifferbaren **Teilbetrag** des Vermögenshaushalts als Ganzen umfassen¹⁷⁸. Es

¹⁷⁵ sh. Ziffer 3.12.2

¹⁷⁶ OVG NRW, B. v. 22.8.2003, 9 A 4766/99

¹⁷⁷ OVG NRW, U. v. 22.9.1999, 3 A 3625/97

¹⁷⁸ OVG NRW, U. v. 20.11.2001, 15 A 2905/97

kann folglich (auch) nicht unterstellt werden, investive Ausgaben im Kreishaushalt seien vollständig kreditfinanziert¹⁷⁹.

Die nachvollziehbare Auffassung der Kämmerei und die diese stützende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung veranlasst das Rechnungsprüfungsamt gleichwohl, auf die **Bedeutung** und **Voraussetzung** zur Aufnahme von **Krediten** nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften hinzuweisen¹⁸⁰.

Nach Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW (§§ 76, 85 GO) dürfen die Einnahmen aus **Krediten** entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel **nur bis zur Höhe** der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für **Investitionen** in den Haushaltsplan eingestellt werden. Es sind somit nachrangige Finanzierungsmittel iSd. § 76 Abs. 2 GO. Diese haben sich auch am Wirtschaftlichkeitsgebot des § 75 GO auszurichten. Dieses ist ein **Verfassungsgrundsatz**, der den Haushaltsgesetzgeber, die kommunale Vertretung und die Verwaltung bindet. Er verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Dies schließt das Erfordernis ein, ein bestimmtes Ziel mit dem geringst möglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen. Hieraus ergeben sich Maßgaben **auch** für die **Kreditermächtigung** und **Kreditaufnahme** der öffentlichen Hand sowie die Verwendung von Kreditmitteln. *Danach widerspräche eine Kreditaufnahme im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr in dem Haushaltsjahr, auf das sie sich bezieht, kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenüberstünde*¹⁸¹.

Zur Bedeutung der Kreditaufnahmen im Vermögenshaushalt und der Notwendigkeit, Ausgaben des Verwaltungshaushalts (auch im künftigen **NKF**) durch die *laufende* Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften, hat die **Gemeindeprüfungsanstalt NRW** in ihrem **überörtlichen Bericht** für den Kreis Düren (S. Fi 5 ff.) bereits umfangreich Stellung genommen und betont, dass Kreditaufnahmen zur Verbesserung der strukturellen Finanzsituation kein probates Instrument wären.

In diesem Sinne ist der Gesetzgeber auch im **NKF** bei seiner Vorgabe geblieben, dass Kredite weiterhin **nur für Investitionen** und nur als **nachrangige Finanzmittel** aufgenommen werden können. In Verbindung mit den Grundsätzen von *Sparsamkeit* und *Wirtschaftlichkeit* soll auch die künftige Regelung sicherstellen, dass zwar der **finanzpolitische Spielraum** erhalten bleibt, hierbei aber die Symmetrie von Zukunftslasten und –vorteilen nicht verschoben wird¹⁸². Diesen Grundsätzen sollte sich die Verwaltung auch im künftigen **NKF** verpflichtet fühlen.

¹⁷⁹ OVG NRW, U. v. 26.2.2002, 15 A 1537/00

¹⁸⁰ sh. hierzu auch Held/Becker/Decker u.a. Kommunalverfassungsrecht, zu § 85 GO, Rn. 3

¹⁸¹ VGH NRW, U. v. 13.2.2007, VerfGH 9/06; U. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02

¹⁸² NKF Handreichung des IM NRW, zu § 86 GO n.F.

3.10 Kassenkredite und Zinsmanagement

Nach § 87 GO dienen **Kassenkredite** der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben bzw. der Kassenbestandsverstärkung.

Sie werden weder im Haushaltsplan veranschlagt noch zählen sie zu den Haushaltseinnahmen (anders als die Investitionskredite im Vermögenshaushalt).

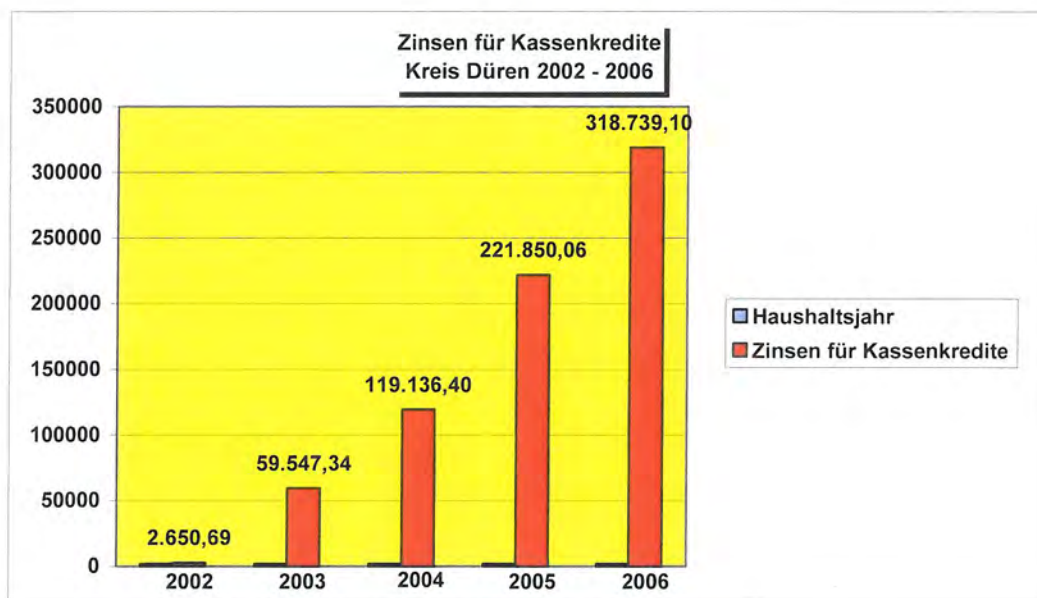
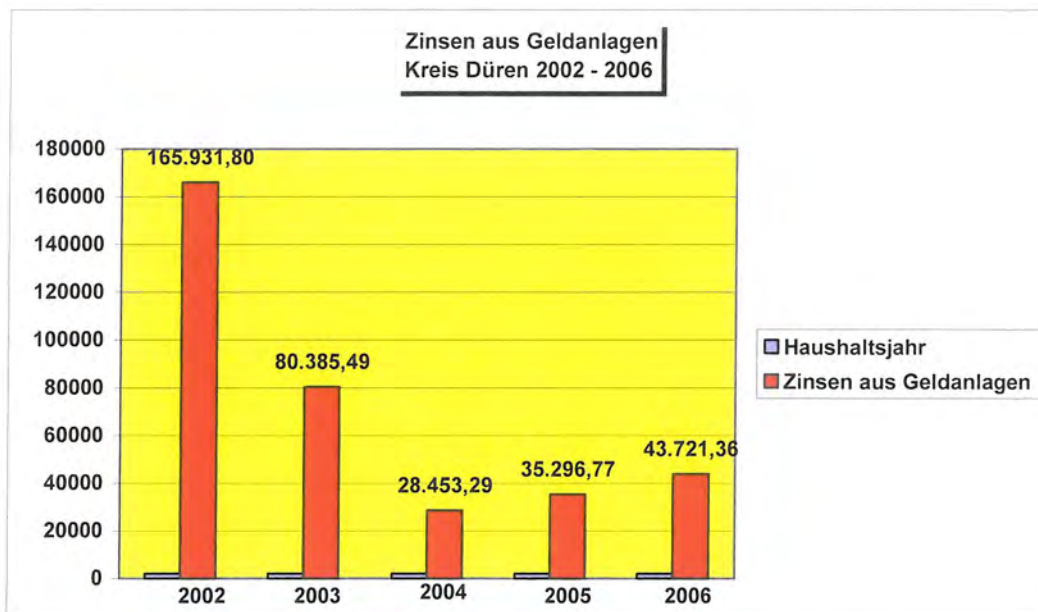
Mit Hilfe der Kassenkredite kann die Kreiskasse die **Zahlung** bzw. **Leistung von Ausgaben** sicherstellen. Hierzu hat der Kreistag in der **Haushaltssatzung** die Genehmigung ausgesprochen, dass Kassenkredite bis zu einer Höhe von **40.000.000 €** aufgenommen werden können (vgl. Ziffer 2.2 dieses Berichtes).

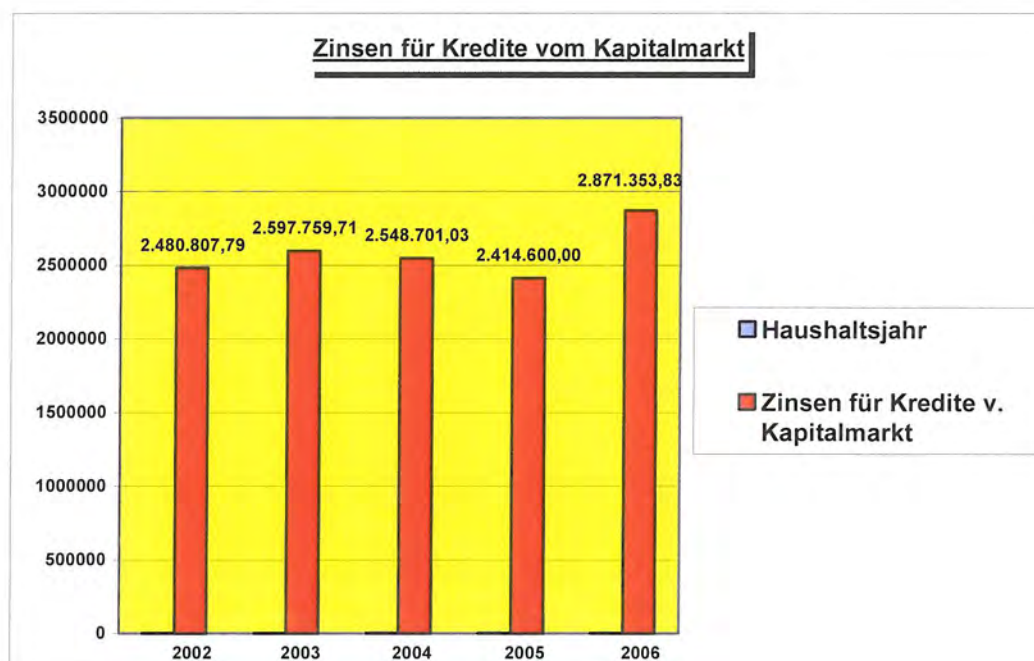
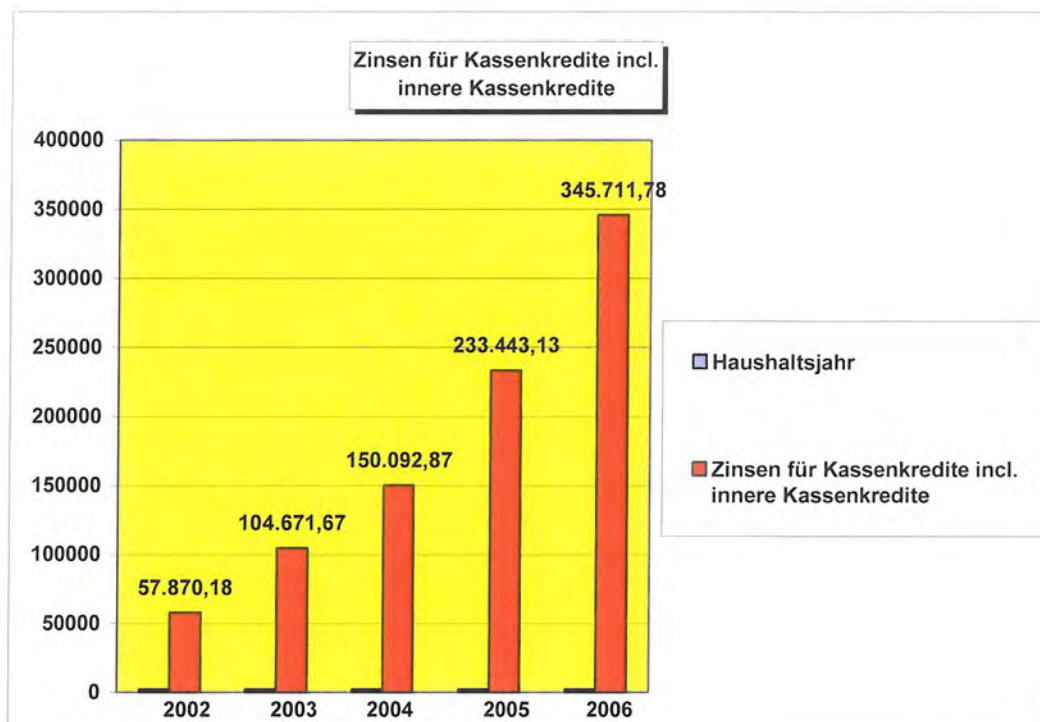
In der praktischen Handhabung können Kassenkredite entweder als **Kontokorrentkredit** oder als **kurzfristige Festbetragskredite** aufgenommen werden.

Die bei der Aufnahme der Kassenkredite entstehenden **Zinsen** sind jedoch haushaltswirksame Ausgaben und werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt.

Im Zuge der Prüfung der Jahresrechnung des Hj. 2006 wurde auch die **Entwicklung der Kassenlage** des Kreises Düren sowie die **Bewirtschaftung der Kassenmittel** durch die Kreiskasse betrachtet. Um einen diesbezüglich Anhaltspunkt zu erlangen, wurden die Soll- und Habenzinsen der letzten fünf Jahre erfragt. Die Prüfung führte zu folgendem Ergebnis:

HHSt.	Hj. 2002	Hj. 2003	Hj. 2004	Hj. 2005	Hj. 2006
1.9160.2050/ 1.916.2050.0(2002) Zinsen aus Geldanlagen	165.931,80	80.385,49	28.453,29	35.296,77	43.721,36
1.9110.8051/ 1.911.8071.2(2002) Zinsen für Kassenkredite	2.650,69	59.547,34	119.136,40	221.850,06	318.739,10
1.9110.8090 Zinsen für innere Kassenkredite	55.219,49	45.124,33	30.956,47	11.593,07	26.972,68
1.9110.8070/ 1.9110.8050/ 1.911.8070.4(2002) Zinsen f. Kredite v. Kapitalmarkt	2.480.807,79	2.597.759,71	2.548.701,03	2.414.600,00	2.871.353,83





Im Zeitraum von 2002 bis 2006 sind:

- die Habenzinsen für Geldanlagen (Tagesgeld)
 - ❖ um **122.210,44 € bzw. 73,65 %** gefallen,
- die Sollzinsen für Kassenkredite
 - ❖ um **316.088,41 € bzw. 11.924,76 %** (seit 2002) gestiegen,
- die Sollzinsen für Kassenkredite incl. der fiktiven Zinsen für innere Kassenkredite
 - ❖ um **287.841,60 € bzw. 497,39 %** gestiegen
- die Sollzinsen für Kredite vom Kapitalmarkt
 - ❖ um **390.546,04 € bzw. 15,74 %** gestiegen.

Während die Sollzinsen für Kredite vom Kapitalmarkt im Betrachtungszeitraum nur eine moderate Steigerung erfahren haben, ist der **enorme Anstieg der Kassenkreditzinsen** besonders auffällig. Im Zuge der Prüfung wurde daher der Frage nachgegangen, ob dieser Umstand darauf zurückzuführen ist, dass die Liquidität der Kasse anstatt durch Aufnahme von zinsgünstigen Festbetragskrediten durch eine kostspielige Überziehung des Girokontos (Kontokorrentkredite) sichergestellt worden ist.

Die Durchsicht der diesbezüglichen Kassenunterlagen ergab jedoch, dass die Kasse bereits seit ca. 2005 dazu übergegangen ist, **Liquiditätsengpässen** durch die Aufnahme **kurzfristiger Festbetragskredite** zu begegnen. Die Zinsdifferenz zwischen diesen Krediten und den Kontokorrentkrediten beträgt zur Zeit ca. 4,5 %. Dabei muss zwar hingenommen werden, dass der aufgenommene Betrag nicht ständig in voller Höhe benötigt wird, weil z.B. unerwartete hohe Einzahlungen erfolgen, der zeitweise nichtbenötigte Kreditbetrag wird in diesen – seltenen – Fällen dann jedoch umgehend als **Tagesgeld** angelegt. Jedenfalls wird durch diese Vorgehensweise ein noch stärkerer Anstieg der Kassenkreditzinsen vermieden.

Neben einer stetig steigenden **Verschuldung des Kreises** verstärkt die zum 01.10.2002 geänderte **Zahlungsweise der Kreis- und Jugendamtsumlage** durch die ka. Kommunen die negative Tendenz. Die Umlagen i.H.v. aktuell ca. 10 Mio. € mtl. waren bis 09/2002 monatlich zu entrichten. Zum 01.10.2002 wurde auf **vierteljährliche** Zahlungsweise umgestellt. Dies wirkt sich für den Kreis Düren **negativ** aus, da Beträge von ca. 20 Mio. € bzw. ca. 10 Mio. für jeweils einen bzw. zwei Monate vorfinanziert werden müssen bzw. nicht angelegt werden können.

Zur Einordnung der finanziellen Dimensionen, die hier angesprochen werden, ist zu bedenken, dass, sofern die **gesamten** Beträge über Kredite vorfinanziert werden müssten, bei einem aktuellen Zinssatz für Kassenkredite von 3,78 % folgende **mtl. Sollzinsen** zu entrichten wären:

- 3,78 % für 20 Mio. € : 12 Monate = 63.000 € mtl.
- 3,78 % für 10 Mio. € : 12 Monate = 31.500 € mtl.

Die Rechnungsprüfung sieht die nachstehenden Aspekte als ursächlich für den Anstieg der Kassenkreditzinsen an:

- Höhere Inanspruchnahme von Kassenkrediten aufgrund des höheren **Kassenkreditrahmens** gemäß Haushaltssatzung (eine *conditio sine qua non*)
- stetige Verschlechterung der **Kassenlage** in den letzten Jahren
- Änderung der **Zahlungstermine** für die Kreisumlage durch die Kommunen
- Keine Vorhaltung der **Allgemeinen Rücklage** (sh. Ziffer 3.13 des Berichts).

Im Gesamtzusammenhang des Haushalts ist weiterhin zu betrachten, dass **hohe Haushaltsausgabereste**, die im laufenden Hj. zur Auszahlung gelangen, ebenfalls Einfluss auf die Kassenlage haben können. Zwar sind diese Beträge nach dem Soll-Prinzip der Haushaltsrechnung bereits belastend in *Vorjahren* zu Buche geschlagen und treten im aktuellen Haushaltsjahr nicht mehr in Erscheinung¹⁸³, ihre Inanspruchnahme stellt aber gleichwohl eine tatsächliche **IST-Ausgabe für die Kasse** dar.

Anmerkung A 11

Die Höhe der Kassenkreditzinsen ist exponentiell **gestiegen**. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, diese wieder auf ein sachgerechtes Maß zurückzuführen. Hierzu zählt ggf. auch die Wiedereinführung einer monatlichen Kreisumlagenzahlung.

¹⁸³ Deren "Abgang" hingegen ist in der Haushaltsrechnung wiederum von Relevanz.

3.11 Zuführung zwischen VwH und VmH

Ein wichtiger Bestandteil kommunaler Haushaltsabwicklung ist die **Zuführung an den VmH**. Dieser ist vor dem Hintergrund des erforderlichen **Haushaltsausgleichs** (§§ 53 Abs. 1 KrO iVm. 75 Abs. 3 GO, 22 GemHVO) zu sehen. Das Haushaltsrecht geht davon aus, dass VwH und VmH je für sich auszugleichen sind. Es besteht ein System von Ausgleichsverrechnungen, so dass der Haushaltsausgleich nur in dem Zusammenwirken von VwH und VmH (sowie der allgemeinen Rücklage nach §§ 20 ff GemHVO) gesehen werden kann. Danach sind die im VwH zur Deckung der Ausgaben nicht benötigten Einnahmen dem VmH zuzuführen. Die Mindestzuführung **muss** so hoch sein, dass damit

- die Kreditbeschaffungskosten und die
- ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können,
- soweit dafür keine anderen Einnahmen (z.B. Entnahmen aus Rücklagen, Zuweisungen etc.) zur Verfügung stehen.

Die Zuführung **soll** ferner

- die Ansammlung von Rücklagen ermöglichen

und **insgesamt mindestens so hoch** sein wie die

- aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungen.

Die (*Anm.: komplizierte*) Regelung bringt die Erwartung des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass im **VwH** Überschüsse **erwirtschaftet** werden, die für die Erhaltung oder Anschaffung kommunalen Vermögens eingesetzt werden können¹⁸⁴. Insoweit eröffnet der Verordnungsgeber dem Satzungsgeber keinen Spielraum, sondern schreibt **bindend** vor, wie mit Einnahmen zu verfahren ist, die zur Deckung der Ausgaben nicht benötigt werden.

Die vorgeschriebene Zuführung von VwH an VmH in Höhe der Kreditbeschaffungskosten und der ordentlichen Tilgung ist die konsequente Folge aus der Verpflichtung der Kommune, **Kredite** nur zur Anschaffung von Vermögen, **nicht** aber zur Aufrechterhaltung der Verwaltung aufzunehmen (§ 85 GO). Durch § 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO soll sichergestellt werden, dass kreditfinanzierte Vermögensausgaben nur getätigt werden, wenn die Kommune sich dies auf Grund der finanziellen Lage des VwH auch **leisten** kann.¹⁸⁵

Soweit Einnahmen des **VmH** sodann nicht benötigt werden (Überschüsse), sind sie der **allgemeinen Rücklage** zuzuführen (§ 22 Abs. 3 GemHVO).

¹⁸⁴ § 22 Abs. 1 letzter Halbsatz GemHVO: "darüber hinaus sollen Mittel für die Finanzierung des VmH erwirtschaftet werden".

¹⁸⁵ OVG NRW, U. v. 22.02.2005, 15 A 130/04

Zuführung an den Vermögenshaushalt				
	2003	2004	2005	2006
Pflichtzuführung	2.493.000,00	2.308.400,00	2.650.000,00	3.070.114,07
Zuführung	5.315.266,56	2.491.568,43	3.347.848,00	3.285.812,67

Die **Pflichtzuführung** an den VmH ist im VwH unabhängig vom tatsächlichen Abschlussergebnis als Ausgabe nachzuweisen. Nach § 18 Abs. 2 Satz 2 GemHVO sind die im Rahmen der einseitigen Deckungsfähigkeit an den VmH abzuführenden Ausgabemittel über die Zuführung gemäß § 22 Abs. 1 GemHVO auszuweisen.

Die Pflichtzuführung vom VwH an den VmH und die Zuführung nach § 18 Abs. 2 GemHVO sind **entscheidende Problemstellungen** beim Abschluss des VwH. Ist die tatsächliche Zuführung an den VmH geringer als die Mindestzuführung oder ist bereits ein Fehlbetrag vorhanden, so ist **gleichwohl der Betrag der Mindestzuführung** im VwH als Ausgabe nachzuweisen (Abschnitt 91, Gruppe 86). Dadurch entsteht zwangsläufig ein Fehlbetrag bzw. der bereits bestehende Fehlbetrag vergrößert sich.¹⁸⁶

Mit **3.285.812,67 €** wurde die in § 22 GemHVO vorgeschriebene Mindestzuführung erreicht bzw. leicht überschritten. Die Einzelbestandteile der Zuführung ergeben sich aus dem Rechenschaftsbericht 2006 (S. 110). Für die planmäßige **ordentliche Kredittilgung** beläuft sich das Rechnungsergebnis auf **3.070.114,07 €**.

➤ *Rückzuführung vom VmH an den VwH*

Nach Maßgabe des § 22 Abs. 3 GemHVO können (unter strengen Voraussetzungen) Mittel der allgemeinen Rücklage zum Ausgleich des VwH verwendet werden. Wurden für das Hj. 2005 noch "Transferzahlungen" vom VmH an den VwH geleistet (vgl. Rechenschaftsbericht 2005, S. 115) wurden nach Mitteilung der Kämmerei für 2006 Mittel der Allgemeinen Rücklage zum Ausgleich des VwH **nicht** herangezogen.

Ein Großteil der dennoch **an den VwH** transferierten Mittel (1.019.238,12 €) entstammt der Zuführung vom VmH für den Bereich der Schulen (**Schulpauschale**). Auf Ziffer 4.6 dieses Berichts wird hingewiesen.

Prüfseitig ergeben sich keine weiteren Feststellungen.

¹⁸⁶ Bernhardt/Schünemann: "Kommunales Anordnungs- ... und Prüfungsrecht NRW", S. 305

3.12 Restebildung / Übertragungen

Das Rechnungsprüfungsamt hat sich diesjährig **intensiv** mit der Problematik der Restebildung befasst. Die Feststellungen gliedern sich in die beiden Bereiche:

- ⇒ *Allgemeine Feststellungen und Anmerkungen*
- ⇒ *Feststellungen zu Einzelpositionen von Haushaltsresten*

- ⇒ *Allgemeine Feststellungen und Anmerkungen*

Für die Ausführung des Haushaltsplans sowie den sich anschließenden Rechnungsabschluss gilt das **Sollprinzip**. Betrachtet werden daher (zunächst) nicht die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (Kassen-Ist), sondern das **Anordnungssoll**, d.h. die aufgrund von Kassenanordnungen "zum Soll" gestellten Beträge.

Das **Gesamt-Rechnungssoll** setzt sich hierbei zusammen aus den Anordnungen auf den Haushaltsansatz (AO-Soll), den Anordnungen auf Haushaltsreste und den nicht in Abgang gestellten Kassenresten (1 VV zu § 41 a.F. GemHVO).

Nach den Prinzipien der **Jährlichkeit**, **zeitlichen Bindung** und der **Kassenwirksamkeit** sind also die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich so zu veranschlagen bzw. zu bewirtschaften, dass sie sich auf das **jeweilige Haushaltsjahr** beziehen.

Ausnahmen bestehen u.a. bei der

- Kreditermächtigung (§ 85 Abs. 2 GO)
- Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten (§ 87 GO)
- den Verpflichtungsermächtigungen (§ 84 Abs. 3 GO)
- Übertragbarkeit von Ermächtigungen (§§ 19, 41 GemHVO).

Gerade die Restebildung und Übertragung sind aber ein wichtiges, z.T. nicht vermeidbares **Instrument kommunaler Haushaltswirtschaft**. Den einzelnen, nachstehenden Resten kommt hingegen unterschiedliche Funktion, Bedeutung und Aussagekraft zu:

- Kasseneinnahmereste aus Vorjahren (KER aV)
- Neue Kasseneinnahmereste (KER)
- Kassenausgabereste aus Vorjahren (KAR aV)
- Neue Kassenausgabereste (KAR)
- Haushaltseinnahmereste aus Vorjahren (HER aV)
- Neue Haushaltseinnahmereste (HER)
- Haushaltsausgabereste aus Vorjahren (HAR aV)
- Neue Haushaltsausgabereste (HAR)

3.12.1 Bildung von Kassenresten

Kassenreste sind Beträge, um die die Soll-Einnahmen höher sind als die Ist-Einnahmen (KER) bzw. die Soll-Ausgaben höher sind als die Ist-Ausgaben (KAR).

➤ *Kasseneinnahmereste*

Den **Kasseneinnahmeresten (KER)** kommt besondere Bedeutung zu. Sie sind praktisch zwar zum Soll gestellte Einnahmen (die das Haushaltsergebnis verbessern), die jedoch noch **nicht eingegangen** sind; somit offene Forderungen. Gleichwohl dürfen sie *kein unrealistisches Bild* der Haushaltswirtschaft wiedergeben¹⁸⁷. Daher ist zwingend eine **Restebereinigung** (auch pauschal) vorzunehmen, wenn mit dem Eingang der Einnahmen (realistisch) nicht zu rechnen ist (§ 41 Abs. 2 Satz 3 GemHVO). Selbstverständlich ist zu beachten, dass die **Absetzung** auf KER das Ergebnis der Jahresrechnung **verschlechtert**. Die jüngste Entwicklung der KER zeigt sich wie folgt:

Kasseneinnahmereste neu*	2004	2005	2006
VwH	3.765.249,49	3.825.684,55	4.982.102,26
VmH	92.585,29	54.859,09	97.704,06
gesamt	3.857.834,78	3.880.543,64	5.079.806,32

* gemäß Kassenmäßigem Abschluss nach § 40 GemHVO

Die Höhe der KER ist somit gestiegen (siehe aber unten). Problematisch ist, dass bei **hohen oder unrealistischen KER**, denen keine oder geringe Ausgabereiste im VwH gegenüberstehen, unter Umständen am Jahresschluss eine **Zuführung an den VmH** (§ 22 GemHVO) ermittelt und durchgeführt wird, die tatsächlich in der Höhe gar nicht vorhanden ist. Im VmH wird dann mit "Einnahmen" operiert, die entweder mit erheblicher zeitlicher Verzögerung oder überhaupt nicht eintreffen¹⁸⁸.

➤ *Kasseneinnahmereste aus Vorjahr*

Ausweislich des Rechenschaftsberichts für das Hj. 2005 beliefen sich (damals) die neuen Kasseneinnahmereste auf **3.825.684,55 €**. Der kassenmäßige Abschluss 2006 weist jedoch als KER a.V. einen Betrag von **6.126.776,23 €** aus. Die Differenz von **2.301.091,68 €** resultiert aus dem Fehlbetrag des Hj. 2005, der im Zuge der Jahresabschlussbuchungen als neuer Kasseneinnahmerest in das Folgejahr (2006) zu übertragen ist. Die Buchung vom 18.12.2006 bei HHSt. 1.9200.2921 belastet insofern das Hj. 2006, wodurch der **Fehlbetrag des Hj. 2006** sich um diesen Betrag auf insgesamt **6.358.290,82 €** erhöhte.

Entgegen der Auffassung der Verwaltung wurde im Ergebnis der Fehlbetrag aus dem Hj. 2005 durch eine höhere Verschuldung in 2006 "gedeckt".

¹⁸⁷ Dieser Forderung wird im NKF besonders nachzukommen sein, vgl. §§ 92 Abs. 2, 95 Abs. 1 GO n.F.

¹⁸⁸ "Prüfungsrecht NRW" a.a.O. S. 283

➤ *Neue Kasseneinnahmereste 2006*

Die neuen Kasseneinnahmereste lt. kassenmäßigem Abschluss betragen **4.982.102,26 €**. Im Vergleich zu Hj. 2005 ist mithin ein Anstieg um **1.156.417,71 €** zu verzeichnen. Eine nähere Betrachtung der Reste ergab jedoch, dass ein Betrag i.H.v. ca. 1,2 Mio. € zu diesem Anstieg führte, der auf drei im Hj. 2006 zum Soll gestellte und auch fällige Zahlungen bei HHSt. 1.4820.1921 "Grundsicherung, Kostenbeteiligung der ka. Kommunen" zurückzuführen ist, die aber erst Anfang 2007 eingingen. Lässt man diese Beträge außer Acht, ergibt sich sogar ein **geringfügiger Rückgang** der Kasseneinnahmereste¹⁸⁹.

➤ *Pauschale Restebereinigung*

Die in § 41 GemHVO niedergelegte Überprüfung der Kasseneinnahmereste wurde verwaltungsseitig im VwH aufgegriffen. Der pauschale Betrag von 250.000 € wird bei *Verwaltungsgebühren, Buß- und Verwarnungsgeldern (Polizeianzeigen)* und bei *Kindergartenbeiträgen* abgesetzt. In der Haushaltsrechnung ist im Zuge der Pauschalen Restebereinigung für 2006 der Betrag von **250.000 €** einmal subtrahiert und einmal addiert worden. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass der positive Betrag aus der Vortragung der pauschalen Restebereinigung für das Hj. 2004 herrührt. Dieser Betrag wurde auch in die Hj. 2006 und 2007 übertragen. Die Verwaltung hat hierzu in den Rechenschaftsberichten 2005 (S. 107) und 2006 (S. 103) Erläuterungen abgegeben. Diese vermögen das RPA weiterhin **nicht** zu überzeugen.

Der Verwaltung ist zuzustimmen, wenn sie ausführt, die Pauschalbereinigung in der Jahresrechnung **2004** habe eine Verschlechterung des Rechnungsergebnisses 2004 bewirkt. Diese Schlussfolgerung aber anschließend auf die Jahre 2005 und 2006 zu übertragen¹⁹⁰, entzieht sich prüfungsseitiger Erkenntnis. Nach der hier vertretenen Auffassung ist defacto in den Hj. 2005 und 2006 **keine**, das Haushaltsergebnis **tatsächlich** verschlechternde **Restebereinigung** mehr erfolgt.

➤ *Kassenausgabereste*

Kassenausgabereste (KAR) entstehen, wenn die Soll-Ausgaben höher als die Ist-Ausgaben sind. Eine globale Restebereinigung ist bei den KAR allerdings nicht vorgesehen. KAR kommen in der Praxis relativ selten vor. Nach dem kassenmäßigen Abschluss vom 28.03.2007 betrugen die "neuen" Kassenausgabereste im VwH - 76.886,44 €. Dieser *Minusbetrag* hingegen ist ein sog. "roter Kassenausgabereist", mithin hat die Kasse noch Zahlungen zu erhalten¹⁹¹.

¹⁸⁹ hierzu Rechenschaftsbericht 2006, S. 101/102

¹⁹⁰ Rechenschaftsbericht 2006, S. 104

¹⁹¹ zu den roten Kassenausgabereisten; vgl. *Fiebig*: Kommunale Rechnungsprüfung, 3. Auflage, Rn. 98 ff

3.12.2 Bildung von Haushaltsresten

An die Notwendigkeit der Bildung von Haushaltsresten ist ein besonders **strenger Maßstab** anzulegen. Restebildungen sind vom Kreistag und der Verwaltung einer besonders strengen Prüfung unter den Gesichtspunkten eines Verzichts bzw. einer **Bereinigung zugunsten einer späteren Neuveranschlagung** zu unterziehen, wie es auch der Handlungsrahmen für HSK (Ziffer I, 9) bereits vorsieht. Für noch nicht begonnene Investitionsmaßnahmen hat eine Restebildung zu unterbleiben¹⁹².

Mit **Mitteilung vom 24.01.2007 (Drs. Nr. 20/07)** wurde der Kreistag (am 27.03.2007) über die Bildung der Haushaltsreste informiert. Die noch für vergangene Jahresrechnungen von der Verwaltung vertretene Auffassung, zur Resteübertragung einen **Beschluss** politischer Gremien einzuholen (vgl. Drs. Nr. 18/05, 380/05), wurde auf Einlassung der Rechnungsprüfung von der Verwaltung, wie in der jetzigen Vorlage auch ausgeführt, **richtigerweise aufgegeben**¹⁹³. Danach ist es Entscheidung des Kämmerers, über die Restebildung unter Zugrundelegung der haushaltsrechtlichen Vorschriften zu befinden. Die Restebildung ist nach § 41 GemHVO Teil der Haushaltsrechnung, die somit auch erst nach ihrer endgültigen Erstellung und Feststellung (§ 93 GO) einer Prüfung durch das RPA zugänglich ist; unabhängig von einer vorherigen **Beratung**. Die in o.g. Vorlage getroffene Aussage, die Restebildung sei "*auf Wunsch des Rechnungsprüfungsamtes nicht mit diesem abgestimmt*" worden, verzerrt in diesem Zusammenhang aber die Sachlage und trägt dem zeitlichen Erfordernis nach einer eingehenden Prüfung der Restebildung **nicht** ausreichend Rechnung.

Die haushaltsrechtliche und prüfseitige Betrachtung der jeder Übertragungsposition zugrundeliegenden **Verwaltungsvorgänge** kann durch die Rechnungsprüfung, *selbst bei stichprobenartiger Betrachtung*, nur mit einem **ausreichend** bemessenen Prüfungsumfang erfolgen, da hier Sachverhalte einzelner Fachämter herangezogen werden müssen. Eine rein überschlägige oder **nur** formal vollzogene **kurzfristige Mitzeichnung** durch das RPA, würde dem Erfordernis einer eingehenden Prüfung aber nicht gerecht und entspricht nicht dem hiesigen Verständnis einer *ordnungsgemäßen* Prüfungstätigkeit.

Dem Verfahren, eine ca. 270 Positionen umfassende Resteliste kurzfristig mitzuzeichnen, vermag sich die Rechnungsprüfung **nicht** anzuschließen. Dies gilt umso mehr, als die Aussage der Verwaltung, *bei der Restebildung sei einem strengen Maßstab Rechnung getragen worden*, bei gleichzeitiger **Steigerung** der Restebildung im VwH um **252 %** (im Vergleich zu 2005), prüfseitig näher und eingehender zu betrachten war. Weiterhin bedurfte die Bildung der **Haushaltsreste 2006** deshalb einer besonderen Betrachtung, da diese – bei gleichzeitig nicht vorhandenen Verpflichtungsermächtigungen – das Haushaltsergebnis zusätzlich verschlechtern (sh. auch Ziffer 3.8).

¹⁹² Erlass IM NRW v. 04.06.2006 "Nothaushaltsrecht"

¹⁹³ hierzu nun auch Rechenschaftsbericht 2006, S. 98

Nach Vorlage der Haushaltsrechnung mit Drs. Nr. 117/07, in der für den VwH ein **Fehlbetrag** von **6.356 Mio €** ausgewiesen wurde, waren die gleichzeitig gebildeten **HAR** in Höhe von **1,642 Mio €**; insgesamt sogar **5,59 Mio €** in den Blick zu nehmen, obgleich die Kämmererei der Auffassung ist, die HAR des Vermögenshaushalts stünden in keinem Zusammenhang mit dem Fehlbetrag des Verwaltungshaushalts. Dieser Auffassung vermag sich die Rechnungsprüfung nicht vorbehaltlos anzuschließen (s.u.).

Hohe Ausgabereste können weiterhin ein **Indiz** für eine verfrühte Veranschlagung sein, die mit Hinblick auf die §§ 7 und 10 GemHVO kritisch zu würdigen wäre¹⁹⁴. Ein "**Ansparen**" von Haushaltsmitteln, die qua Übertragung das vergangene, nicht aber das künftige Haushaltsjahr belasten¹⁹⁵, wäre aber gerade mit einer solchen Verfahrensweise denkbar.

Die sehr **komplexen Zusammenhänge** zwischen den Sollbeträgen, den HAR (im VmH vor allem in ihrem Verhältnis zu den HER), der Höhe des Fehlbetrags (der wiederum als KER in das nächste Jahr vorgetragen wird) und die *Nichtausweisung* von Verpflichtungsermächtigungen zeigten einmal mehr, dass sich die Rechnungsprüfung diesem Thema eingehender widmen musste. Die vom Leiter des Rechnungsprüfungsamtes bereits in der Ausschusssitzung am 12.12.2006 vorgetragene Auffassung, wonach sich das RPA **eingehend** mit der Thematik der Restebildung und –übertragung befassen wird, behält unter dem dargestellten Kontext daher weiterhin Gültigkeit.

➤ *Haushaltseinnahmereste*

Haushaltseinnahmereste (HER) sind ein Instrument der Rechnungsabgrenzung und können **nur im Vermögenshaushalt** gebildet werden¹⁹⁶, und zwar für

- Einnahmen aus der Aufnahme von **Krediten**¹⁹⁷
- für **zweckgebundene Zuweisungen/Zuschüsse**¹⁹⁸.

Ist die Haushaltssatzung des neuen Hj. noch nicht rechtskräftig, können die noch nicht realisierten **HER aus Vorjahren** durch die Bildung eines neuen HER in das neue Jahr weiter übertragen werden. Die zum zweiten Mal übertragenen **HER aV** sind allerdings mit der Rechtskraft der neuen Haushaltssatzung automatisch in Abgang zu stellen, soweit sie bis dahin nicht in Anspruch genommen wurden.

¹⁹⁴ Fiebig: Kommunale Rechnungsprüfung, 3. Auflage, Rn. 118

¹⁹⁵ Hier sind die Grundsätze der "Jährlichkeit", "Kassenwirksamkeit" und "sorgfältiger Veranschlagung" tangiert.

¹⁹⁶ § 41 Abs. 2 GemHVO

¹⁹⁷ Dies korrespondiert mit der zeitlichen Kreditermächtigung aus § 85 Abs. 2 GO, wonach diese bis zum Ende des auf das Hj. folgenden Jahres bzw. bis zum Erlass der (übernächsten) Haushaltssatzung gilt.

¹⁹⁸ soweit rechtsverbindliche Verpflichtungserklärungen Dritter vorliegen.

Die Kreditaufnahme ist aber gem. § 85 GO ausschließlich im Bereich der **Investitionen** zugelassen.

Bildung von Haushaltseinnahmeresten aus Krediten 9.110.3750			
von 2003 nach 2004	von 2004 nach 2005	von 2005 nach 2006	von 2006 nach 2007
8.448.927,50 €	4.664.977,09 €	0 ¹⁹⁹ €	86.700,00 €

Die Bildung der HER für Kredite ist somit nach hohen Beträgen in den Jahren 2003 und 2004 seit zwei Haushaltsjahren auf **niedrigem Niveau**. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Haushaltssatzung 2005 auch keinen Ansatz für Kredite vorsah und die Kreditermächtigung für 2006 (3.086.700,00 €) nahezu vollständig in Anspruch genommen wurde.

➤ Haushaltsausgabereste

Haushaltsausgabereste (HAR) sind Ausgabemittel, die in das folgende Jahr übertragen werden. Es sind nicht benötigte Mittel des laufenden Jahres, die zwar nicht der Kreiskasse abfließen, aber in der Jahresrechnung **als Ausgaben gebucht** werden und das Ergebnis belasten. So bestimmt § 41 Abs. 2 GemHVO, dass in der **Haushaltsrechnung** u.a. festzustellen ist, welche übertragbaren Ausgabemittel noch verfügbar sind. Diese Regelung ist die Konsequenz aus der Möglichkeit der Übertragbarkeit nach § 19 GemHVO.

- Hiernach bleiben Ausgabeermächtigungen im **VmH** bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen jedoch längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Gegenstand oder Bau in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann (Abs. 1).
- Im **VwH** sind die Ausgabeermächtigungen auch kraft Gesetzes übertragbar. Sie bleiben allerdings nur bis zum Ende des folgenden Jahres verfügbar (Abs. 2)
- Sofern zweckgebundene Einnahmen im Sinne von § 17 Abs. 1 GemHVO eingegangen, aber noch nicht bis Jahresende zweckgerecht verausgabt wurden, bleiben die korrespondierenden Ausgabeermächtigungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar (Abs. 3). Dies geschieht durch die Bildung entsprechender HAR.

Die Behandlung derartiger Ausgabeermächtigungen bedeutet, dass die zeitliche Begrenzung der Übertragbarkeit aufgehoben ist.

Zur **Bildung der HAR** ist festzustellen,

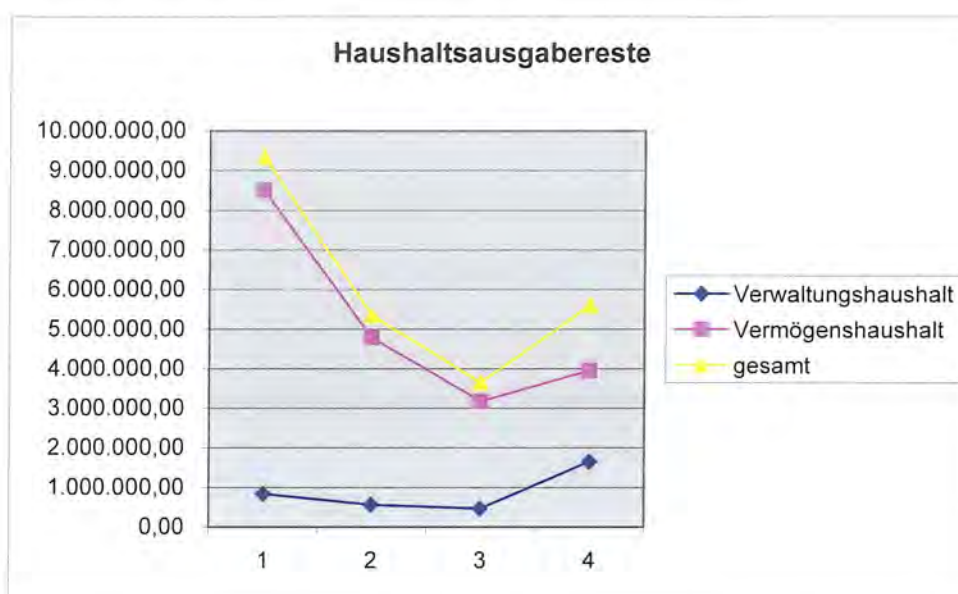
- welche übertragbaren Mittel vorhanden sind (Vergleich zwischen Ansatz und AO-Soll) und
- welche Ausgabemittel hiervon tatsächlich noch im nächsten Jahr benötigt und damit übertragen werden sollen.

¹⁹⁹ Es wurden aber auf einen in 2004 gebildeten HER in 2005 (Ansatz: 0) sodann 4,6 Mio € Kredite aufgenommen.

HAR werden bei der Ermittlung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung **wie Soll-Ausgaben** berücksichtigt und beeinflussen daher nicht unerheblich die Jahresrechnung.

Neue Haushaltsausgabereste				
	2003	2004	2005	2006
Verwaltungshaushalt	835.134,32	559.510,91	466.158,52	1.642.411,52
Vermögenshaushalt	8.497.215,86	4.787.279,72	3.171.414,89	3.952.169,88
gesamt	9.332.350,18	5.346.790,63	3.637.573,41	5.594.581,40

Gerade im Hinblick auf den im Verwaltungshaushalt entstandenen **Fehlbetrag** von 6.358 Mio € muss die Bildung der HAR grundsätzlich kritisch hinterfragt werden. Im Verwaltungshaushalt stieg die Höhe der HAR (bezogen auf 2005) um **252 %** !



Die Kämmerei vertritt die Auffassung, aufgrund der 1995 fortgefallenen Vorschrift der GemHVO, wonach die Bildung eines Haushaltsausgaberestes im Verwaltungshaushalt nur zulässig war, sofern ein Übertragungsvermerk im Haushaltsplan eingestellt wurde und dieser wiederum nur dann erfolgen durfte, sofern die Übertragung die sparsame Bewirtschaftung förderte, sei die Übertragung an keine Voraussetzungen mehr geknüpft.

Der Rechtsauffassung der Kämmerei ist dem Grunde nach zuzustimmen, soweit man auf die voraussetzungslose Übertragungsmöglichkeit nach § 19 GemHVO abstellt. Gleichwohl sind die Grundsätze des **§ 75 GO** hinsichtlich **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Jährlichkeit** zu beachten, aufgrund derer die Bildung von Haushaltsresten restriktiv zu handhaben ist. Hierbei reicht die "Problematik" der Resteübertragung zeitlich aber bereits zurück bis in die Phase der sorgfältigen Veranschlagung der Haushaltsmittel (vgl. § 7 GemHVO).

⇒ Feststellungen zu Einzelpositionen von Haushaltsresten

Im Zuge der Prüfung der Jahresrechnung für das Hj. 2006 wurden die nachfolgend aufgeführten Haushaltsreste dahingehend betrachtet, ob die Grundlagen für die Bildung der Reste vorlagen. Hierbei wird differenziert zwischen:

- Verwaltungshaushalt Ausgabereste
- Vermögenshaushalt Ausgabereste
- Vermögenshaushalt Einnahmernote

Verwaltungshaushalt Ausgabereste

Amt	HHSt.	Produktsachkonto	Bezeichnung	Neuer HHR 2006
18	1.4050.5009	31.03.02-7231.111	Gebäudeunterhaltung	11.250,00
18	1.2403.5303	21.01.01-7423.000	Planungskosten Erweiterung BKS	23.078,20
18	1.2472.5009	21.01.01-7231.126	Gebäudeunterhaltung	10.446,75
18	1.2482.5009	21.01.01-7231.129	Gebäudeunterhaltung	9.333,67
20	1.0300.6552	61.01.01-7499.000 u.a.	NKF	49.930,28
40	1.2000.6552	21.01.01-7429.003	Entwicklung eines IT-Ausstattungs- und Wartungskonzepts	12.628,69
56	1.4050.6598	31.03.03-7429.010	Prozesssteuerung Integrationskurse	36.440,00
61	1.6100.7121	51.02.01-7261.000	Erarbeitung, Fortschreibung und Datenpflegekonzept	41.565,51
61	1.6500.5101	54.01.02-7232.006	UA I-Maßnahmen	228.512,78
66	1.6060.6551	56.05.01-7499.000	Überprüfung von Altablagerungen und Altstandorten	902.335,00

Amt 18:**HHSt. 1.4050.5009 – 1.2482.5009**

Als Grund für die Bildung der vier Haushaltsausgabereste wird angegeben, die Aufträge seien bereits erteilt worden. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Maßnahmen noch nicht oder erst teilweise durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.2007) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt. Betrag	Restbetrag	
1.4050.5009	0,00 €	11.250,00 €
1.2403.5303	4.791,78 €	18.286,42 €
1.2472.5009	0,00 €	10.446,75 €
1.2482.5009	0,00 €	9.333,67 €

Zahlungen 7.2. – 12.3.07

Erläuterungen zu HHSt. 1.2403.5303 – 23.078,20 €

Das Fachamt beantragte am 08.11.06 eine außerplanmäßige Ausgabe bei dieser Position,

die der Kreisausschuss am 28.11.06 genehmigte. Die diesbezüglichen Aufträge wurden im November/Dezember 2006 vergeben und sind in 2007 zum Teil durchgeführt worden.

Erläuterungen zu HHSt.

1.4050.5009 – 11.250,00 €, 1.2472.5009 – 10.446,75 € und 1.2482.5009 - 9.333,67 €

Sämtliche HHSt. betreffen die Gebäudeunterhaltung. Die Bildung des HHR wurde erforderlich, da im Hj. 2006 mehrere Aufträge vergeben wurden, die aber noch nicht durchgeführt sind. Die Reste bestehen somit noch in voller Höhe.

Amt 20**HHSt. 1.0300.6552**

Gem. Mail der Kämmerei vom 24.04.07 zeichnete sich Ende 2006 ab, dass die Mittel für bestimmte Ausgaben wie Fortbildung NKF, Fachliteratur NKF, Honorare für Beratungsleistungen etc. benötigt wurden. Deshalb wurden in Höhe der noch nicht verbrauchten Ansätze Haushaltsreste gebildet. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Maßnahmen noch nicht oder erst teilweise durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt. Betrag	Restbetrag		
1.0300.6552	3.439,01 €	46.491,27 €	Zahlungen 8.1.– 25.4.07

Amt 40:**HHSt. 1.2000.6552**

Der Auftrag für die Umsetzung des Medienentwicklungsplans wurde am 08.05.06 vergeben und ist bis zum Zeitpunkt der Prüfung (24.04.07) noch nicht durchgeführt worden. Der HHR steht somit noch in voller Höhe offen.

Amt 56:**HHSt. 1.4050.6598**

Der HHR bezieht sich auf eine Maßnahme der job-com für den Zeitraum vom 16.10.06 – 28.02.07. Die Landesstelle Unna Massen bewilligte den Betrag i.H.v. **36.440 €** durch Zuwendungsbescheid vom 06.10.06. Die Zahlungen gingen am 10.11.06 bzw. 10.12.06 ein. Die ersten Rechnungen des gingen am 15.12.06 ein. Diese und weitere Rechnungen wurden im Zeitraum vom 31.01.07 bis 02.03.07 aus Mitteln des Hj. 2007 verausgabt.

Amt 61:**HHSt. 1.6100.7121 – 1.6500.5101**

Grund für die Bildung der beiden Haushaltsausgabereste war, dass die Aufträge im Hj. 2006 bereits erteilt waren bzw. vor der Beauftragung standen. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Maßnahmen inzwischen größtenteils durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt. Betrag	Restbetrag		
1.6100.7121	17.731,28 €	23.834,23 €	Zahlungen 20.12.06 – 23.4.07
1.6500.5101	228.512,78 €	0,00 €	Zahlungen 29.1.07 – 12.4.07

Erläuterungen zu HHSt. 1.6100.7121 –41.565,51 €

Im Jahre 2006 wurden Aufträge für verschiedene Maßnahmen vergeben. Diese sind inzwischen zum Teil ausgeführt worden, so dass die o.a. Zahlungen in 2007 erfolgen konnten.

Erläuterungen zu HHSt. 1.6500.5101 – 228.512,78 €

Die Maßnahme wurde im Jahre 2006 beauftragt. Die Arbeiten sind inzwischen komplett durchgeführt worden. Die Zahlungen auf den Ausgaberest erfolgten im Zeitraum vom 29.1.07 – 12.4.07.

Amt 66:

HHSt. 1.6060.6551

Grund für die Bildung des Haushaltsausgaberestes war, dass mehrere Maßnahmen zur Überprüfung von Altablagerungen etc. zwar in 2006 beauftragt, aber nur zum Teil kassenwirksam geworden waren. Zum Zeitpunkt der Prüfung (30.04.07) war nur ein geringfügiger Teil der beauftragten Arbeiten bereits durchgeführt. Im Hj. 2007 sind bislang folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt. Betrag	Restbetrag		
1.6060.6551	91.664,53 €	810.670,47 €	Zahlungen 29.12.06 – 24.4.07

Vermögenshaushalt Ausgabereste

Amt	HHSt.	Produktsachkonto	Bezeichnung	Neuer HR 2006
10	2.0610.9352	11.06.02-7826.002	Beschaffung von KFZ	22.494,14
10	2.0610.9359	11.06.02-7826.006	Möbelbeschaffung gem. EU-Richtlinien	83.006,22
16	2.0600.9351	11.10.01-7826.000	Hard- und Software	14.074,61
16	2.0600.9351	11.10.01-7826.000	Hard- und Software	10.457,35
16	2.0600.9351	11.10.03-7826.000	Hard- und Software	79.724,63
18	2.0620.9412	11.13.03-7831.006	Brandschutzmaßnahmen Kreishaus	127.276,00
18	2.1300.9435	12.15.01-7831.200	Sanierung innere und äußere Blitzschutzanlage FTZ	33.850,00
18	2.2403.9425	21.01.01-7831.020	Herrichten von ADV-Räumen	55.466,04
18	2.2403.9452	21.01.01-7831.186	Sanierung Schwebetoranlage	32.000,00

18	2.8800.9401	11.13.03-7831.101	Mauersanierung Burg Nideggen	160.648,61
40	2.2401.9372	21.01.01-7826.110	Labor für Steuerungs- und Regelungstechnik	34.681,52
40	2.2401.9374	21.01.01-7826.112	EDV-Einrichtung	43.207,39
40	2.2403.9353	21.01.01-7826-046	Schulausstattung	35.515,68
40	2.2403.9360	21.01.01-7826-050	Moderation/Präsentationstechnik	12.548,66
40	2.2404.9391	21.01.01-7826-139	Anschaffung mod. Versuchseinheiten Wind-, Sonnen-, Wasserkraft	20.000,00
61	2.6100.9400	51.02.01-7831.205	Umsetzung Projekt Indeland	510.724,36
61	2.6500.9418	54.01.02-7831.195	Erneuerung der LS-Anlagen im Kreisgebiet	120.000,00
61	2.6500.9603	54.01.02-7831.048	Brückensanierung	755.812,19
61	2.6500.9634	54.01.02-7831.057	Ausbau der K 12 von Welz bis Ederen	564.756,80
61	2.6500.9638	54.01.02-7831.061	K 6 von Gereonsweiler bis Kreisgrenze	777.917,83
61	2.6500.9820	54.01.02-7814.000	Erstattung an Landschaftsverband für Brücke K 35/A 4	107.049,35

Amt 10:

HHSt. 2.0610.9352 – 2.0610.9359

Die beiden Haushaltsausgabereste mussten gebildet werden, da das Ausschreibungsverfahren zur Beschaffung eines KFZ für das SVA bzw. von Büromobiliar noch lief. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Beschaffungen noch nicht oder erst teilweise durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt. Betrag	Restbetrag		
2.0610.9352	0,00 €	22.494,14 €	
2.0610.9359	39.045,48 €	43.960,74 €	Zahlungen 15.1.07 – 10.4.07

Erläuterungen zu HHSt. 2.0610.9352 – 22.494,14 €

Zur Anschaffung eines neuen VW-Caddy für das SVA wurde im Hj. 2006 ein Ansatz von 22.494,14 € gebildet. Ende 2006 wurden die ersten Angebote eingeholt. Das Vergabeverfahren startete am 21.02.07. Der Auftrag an die Fa. _____ wurde am 02.05.07 vergeben. Kaufpreis 16.012,76 €.

Erläuterungen zu HHSt. 2.0610.9359 – 83.006,22 €

Die Maßnahme wurde Ende 2006 ausgeschrieben. Diesbezügliche Angebote mehrerer Firmen gingen im Januar 2007 ein. Gem. Beschluss des Kreisausschusses vom 23.01.07 wurde der Auftrag an die Fa. _____ vergeben. Der Auftrag wurde am 25.01.07 erteilt. Bisher sind Teilzahlungen i.H.v. 39.045,48 € erfolgt.

Amt 16:**HHSt. 2.0600.9351**

Die Bildung des Haushaltsausgaberestes wurde erforderlich, da im Jahre 2006 zwei Aufträge (Migration des lokalen Netzwerkes auf 100 MB und Anschaffung einer Software zur Kontrolle und Überwachung von PC-Schnittstellen) vergeben, jedoch noch nicht ausgeführt wurden. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass der Auftrag inzwischen größtenteils erledigt worden ist. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt Betrag	Restbetrag		
2.0600.9351	102.201,10 €	2.055,49 €	Zahlungen 15.12.06 – 19.4.07

Amt 18:**HHSt. 2.0620.9412**

Die Bildung des Haushaltsausgaberestes wurde erforderlich, da es sich um eine fortlaufende Maßnahme handelt und in den Jahren 2005 sowie 2006 Aufträge vergeben wurden, die noch nicht erledigt sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) im Zeitraum vom 12.01.07 bis 08.05.07 Ausgaben i.H.v. **11.751,13 €** getätigt worden.

HHSt. 2.1300.9435 – 2.880.9401

Grund für die Bildung der vier übrigen Haushaltsausgabereste war, dass entweder die Aufträge bereits erteilt waren oder die Ausschreibung noch lief. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Maßnahmen noch nicht oder erst teilweise durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt Betrag	Restbetrag		
2.0620.9412	11.751,13 €	115.524,87 €	Zahlungen 12.1.07 – 08.5.07
2.1300.9435	21.399,97 €	12.450,03 €	Zahlungen 26.1.07 – 06.2.07
2.2403.9425	4.649,00 €	50.826,04 €	Zahlungen 25.1.07
2.2403.9452	0,00 €	29.877,21 €	Abgang auf HHR 2.122,79
2.8800.9401	6.907,87 €	153.740,74 €	Zahlungen 05.1.07 – 07.2.07

Zu HHSt. 2.0620.9412 – 127.276,00 €

Es handelt sich um eine lfd. Maßnahme. Die Aufträge wurden in 2005 und Ende 2006 vergeben, sind aber noch nicht abgeschlossen.

Zu HHSt. 2.1300.9435 – 33.850,00 €

Der Auftrag wurde Mitte 2006 ausgeschrieben und in 08/2006 beauftragt. Die Aufträge sind noch nicht abgeschlossen.

Zu HHSt. 2.2403.9425 – 55.466,04 €

Der Kreisausschuss genehmigte am 16.11.06 eine außerplanmäßige Ausgabe zur Durchführung der Maßnahme. Am 20.11.06 wurde daraufhin ein Ingenieurvertrag abgeschlossen. Die Ausschreibung der sonstigen Maßnahme erfolgte am 20.12.06.

Zu HHSt. 2.2403.9452 – 32.000,00 €

Der Auftrag wurde am 20.12.2006 ausgeschrieben.

Zu HHSt. 2.8800.9401 – 160.648,61 €

Es handelt sich um eine lfd. Maßnahme. Mit Datum vom 31.10.05 wurde ein Ingenieurvertrag geschlossen. Der Hauptauftrag wurde am 07.06.06 vergeben. Die Arbeiten dauern noch an.

Amt 40:**HHSt. 2.2401.9372 – 2.2404.9391**

Grund für die Bildung der fünf Haushaltsausgabereste war, dass die Aufträge bereits erteilt waren bzw. die Ausschreibungsverfahren liefen. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Maßnahmen noch nicht oder erst teilweise durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt Betrag	Restbetrag		
2.2401.9372	34.681,52 €	0,00 €	Zahlungen 8.2.07 – 28.2.07
2.2401.9374	0,00 €	43.207,39 €	
2.2403.9353	0,00 €	35.515,68 €	
2.2403.9360	11.656,17 €	892,49 €	Zahlungen 1.3.07
2.2404.9391	19.831,14 €	168,86 €	Zahlungen 15.2.07

Erläuterungen zu HHSt. 2.2401.9372 – 34.681,52 €

Der Auftrag wurde am 25.10.06 vergeben. Die Rechnungen der Fa. datieren vom 25.1.07 und 14.2.07.

Erläuterungen zu HHSt. 2.2401.9374 – 43.207,39 €

Der Betrag i.H.v. 43.207,39 € betrifft vier Einzelmaßnahmen, die sämtlich im Jahre 2006 ausgeschrieben und 2006 bzw. Anfang 2007 (14.2.06, 18.10.06, 11.12.06, 7.3.07) beauftragt worden sind. Die Maßnahmen sind noch nicht abgeschlossen. Rechnungen liegen noch nicht vor. Der HHR besteht weiterhin in voller Höhe.

Erläuterungen zu HHSt. 2.2403.9353 – 35.515,68 €

Das Schulverwaltungsamt verfügt über keinerlei Unterlagen zu diesem Auftrag, da die Mittel vom BK Kaufmännische Schulen in Eigenregie bewirtschaftet werden. Auf eine eingehende Prüfung wurde verzichtet.

Erläuterungen zu HHSt. 2.2403.9360 – 11.656,17 €

Die Maßnahme wurde Anfang 2006 ausgeschrieben. Der Zuschlag erfolgte am 30.01.2007. Der Auftrag wurde ebenfalls unter diesem Datum erteilt. Die Rechnung der Fa. datiert vom 16.2.07.

Erläuterungen zu HHSt. 2.2404.9391 – 19.831,14 €

Der Auftrag wurde am 31.10.06 vergeben. Die Rechnung der Fa. GmbH datiert vom 31.1.07.

Amt 61:**HHSt. 2.6100.9400 – 2.6500.9820**

Der Ausgabereist i.H.v. 510.724,36 € beruht auf einem Bewilligungsbescheid des Landes. Die bewilligten Mittel sind in 2006 noch nicht eingegangen, sollen aber nach Eingang an die weitergeleitet werden. Die übrigen fünf Haushaltsausgabereiste wurden gebildet, da die Aufträge bereits erteilt waren bzw. die Ausschreibungen liefen. Eine Durchsicht der diesbezüglichen Unterlagen des Amtes ergab, dass die Maßnahmen inzwischen größtenteils durchgeführt worden sind. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) folgende Ausgaben getätigt worden:

HHSt Betrag	Restbetrag		
2.6100.9400	15.470,00 €	495.254,36 €	Zahlungen 20.4.07
2.6500.9418	0,00 €	120.000,00 €	
2.6500.9603	12.500,00 €	743.312,19 €	Zahlungen 29.3.07
2.6500.9634	0,00 €	564.756,80 €	
2.6500.9638	199.000,00 €	578.917,83 €	Zahlungen 25.1.07 – 12.4.07
2.6500.9820	0,00 €	107.049,35 €	

Erläuterungen zu HHSt. 2.6100.9400 – 510.724,36 €

Es handelt sich um Zuschüsse des Landes, die für die Entwicklung des " " zweckgebunden sind. Aufträge wurden bereits vergeben. Die erste Rechnung ist inzwischen eingegangen und auf Hj. 2007 verausgabt worden.

Erläuterungen zu HHSt. 2.6500.9418 – 120.000,00 €

Die Maßnahme wurde Ende 2006 ausgeschrieben und am 10.1.2007 beauftragt.

Erläuterungen zu HHSt. 2.6500.9603 – 755.812,19 €

Die in 2006 vorgesehene Maßnahme war mit Kosten von ca. 755.000 € veranschlagt. Da für Brückensanierungen nur ca. 140.000 € jedes Jahr veranschlagt werden, wurden in 2006 zusätzlich 500.000 € veranschlagt. Die Maßnahme hat sich verzögert, wurde aber inzwischen, am 10.4.07, ausgeschrieben.

Erläuterungen zu HHSt. 2.6500.9634 – 564.756,80 €

Die in 2006 vorgesehene Maßnahme konnte aufgrund von Problemen beim Grundstückserwerb bisher noch nicht durchgeführt werden. Die Stadt wurde eingeschaltet, um die Eigentümer zu einem Verkauf zu bewegen.

Erläuterungen zu HHSt. 2.6500.9638 – 777.917,83 €

Die Maßnahme wurde am 17.10.2006 beauftragt. Arbeiten laufen noch.

Erläuterungen zu HHSt. 2.6500.9820 – 107.049,35 €

Es handelt sich um eine Gemeinschaftsmaßnahme mit dem LVerb. Die Arbeiten wurden bereits komplett durchgeführt, es fehlt aber noch die Abrechnung des LVerb. Der Betrag wird zur Zahlung fällig, sobald diese eingeht.

Vermögenshaushalt Einnahmereste

Amt	HHSt.	Produktsachkonto	Bezeichnung	Neuer HR 2006
18	2.2702.3400	21.01.02-6821.003	Entschädigungszahlungen Stephanusschule	2.000.000,00
20	2.9110.3770	11.09.04-6918.002	Einnahmen aus Krediten des Kreditmarktes	86.700,00
61	2.6100.3610	51.02.01-6811.004	Zuschüsse für Umsetzung Projekt Inde- land	623.861,98
61	2.7910.3610	51.02.01-6811.000	Investitionszuschuss Nationalparktor Heimbach	60.000,00
61	2.7910.3611	51.02.01-6811.001	Zuschuss für Einrichtung und Ausstat- tung Infopunkte	72.675,00

Amt 18:**HHSt. 2.2702.3400**

Die Bildung des HER wurde erforderlich, da die Entschädigungszahlung für die Stefanusschule noch nicht erfolgt war. Am 12.1.07 ist ein Teilbetrag i.H.v. **1.150.000 €** eingegangen. Nach Auskunft des Fachamtes wurden insgesamt Entschädigungszahlungen i.H.v. 2,3 Mio. € vereinbart. Die zweite Rate i.H.v. **805.000 €** ist nach Beginn der Abrucharbeiten des Altgebäudes (ca. Herbst 2007) und die dritte Rate i.H.v. **345.000 €** nach Rohbaufertigstellung (ca. Anfang 2008) fällig.

Amt 20:**HHSt. 2.9110.3770**

Als Grund für die Bildung des HER gibt die Kämmerei die Übertragung des noch nicht verbrauchten Ansatzes in das Hj. 2007 an, wobei sie davon ausgeht, dass die Kredite nicht auf spezielle Einzelmaßnahmen zu beschränken, sondern im Rahmen der Gesamtdeckung zu sehen sind. Der Haushaltsrest wurde noch nicht in Anspruch genommen.

Amt 61:

HHSt. 2.7910.3610 – 2.7910.3611

Der Einnahmerest i.H.v. 60.000,00 € beruht auf der Erhöhung der zuschussfähigen Kosten für die Errichtung des Nationalparktors in Heimbach durch das Land und die EU. Der diesbezügliche Bescheid datiert vom 19.12.06. Der Einnahmerest i.H.v. 72.675,00 € betrifft die noch laufenden Baumaßnahmen zur Errichtung von Infopunkten im Nationalpark. Eine Rechnungsstellung ist noch nicht erfolgt. Der diesbezügliche Bewilligungsbescheid des Landes datiert vom 16.12.05. Im Hj. 2007 sind bis zum Prüfungszeitpunkt (24.04.07) keine Einnahmen erfolgt, sodass die Einnahmereste noch in voller Höhe bestehen.

Anmerkung A 12

Die Auswertung der von der Prüfung erfassten **Haushaltsreste** ergab, dass deren Bildung aus Sichtweise der Fachämter **grds. nicht zu beanstanden** ist, da die dortigen Unterlagen nachvollziehbare Begründungen enthielten. Prüfungsfeststellungen ergaben sich insofern nicht. Die dahinter liegende **grundlegendere Problematik** der Restebildung²⁰⁰ darf gleichwohl nicht aus dem Blickfeld geraten. Auch die späte Beschlussfassung/Genehmigung der Haushaltssatzung bildet eine signifikante Einflussgröße²⁰¹.

Die von der Verwaltung bereits dargelegte **Auffassung**, *Haushaltsausgabereste des Vermögenshaushalts stünden in **keinem Zusammenhang** mit dem Fehlbetrag des Verwaltungshaushalts*, greifen nach Auffassung der Rechnungsprüfung im Gesamtzusammenhang zu kurz, wie nachstehende **Gedankenketten** darzulegen versucht²⁰²:

- ⇒ Keine Verpflichtungsermächtigungen
- ⇒ Hohe Haushaltsausgabereste
- ⇒ schlechteres Haushaltsergebnis für den VmH
- ⇒ Bei Veranschlagung von VE
- ⇒ Geringere Haushaltsausgabereste
- ⇒ Verbesserung des Haushaltsergebnisses für den VmH
- ⇒ Überschuss im VmH
- ⇒ Zuführung desselben an die Allgemeine Rücklage (§ 41 Abs. 3 GemHVO)
- ⇒ a) Möglichkeit der Rückführung über den VmH an den VwH (§ 22 Abs. 3 GemHVO)
 - hierdurch Reduzierung des Fehlbetrags im VwH
- ⇒ b) Bessere Liquiditätssicherung der Kasse durch die ARÜ
 - geringere Kassenkreditaufnahme
 - geringere Kassenkreditzinsen
 - hierdurch Reduzierung des Fehlbetrags im VwH

²⁰⁰ Aspekte: Jährlichkeitsprinzip, Kassenwirksamkeit, Verschlechterung des Ergebnisses, Auswirkung auf Fehlbetrag, Verlagerung der Finanzbelastung auf frühere, nicht spätere Haushaltsjahre, "Nebenhaushalt" etc.

²⁰¹ vgl. hierzu auch Rechenschaftsbericht 2006, S. 98

²⁰² ähnliche Zusammenhänge zwischen Resten, Überschüssen, Krediten u. Allg. Rücklage: VG Arnsberg, U. v. 20.5.2005, 12 K 462/04

Die mannigfaltigen **Verbindungen beider Teilhaushalte** lassen eine rein *isolierte* Betrachtung jeweils nur des VwH oder des VmH nicht zu, da die "Verflechtungen" beider Teilhaushalte, mindestens über § 20 GemHVO, eine solche Betrachtungsweise verbieten²⁰³.

Anmerkung A 13

Die Prüfung ist der Auffassung, dass auch weiterhin die gesamte Restebildung und Übertragung von Einnahme- und Ausgabeermächtigungen **generell restriktiv(er)** vollzogen werden muss. Die Verwaltung sollte auch angesichts des **Fehlbetrags** stets prüfen, ob Haushaltsreste noch benötigt werden oder ob sie abgesetzt werden können.

➤ *Ausblick auf das NKF*

Die Feststellungen der Rechnungsprüfung werden mit Einführung des **NKF** keineswegs ihre Erledigung gefunden haben. Hier regelt § 22 GemHVO n.F. ebenfalls die sog. **Ermächtigungsübertragung** für Aufwendungen und Auszahlungen. Nicht investive Ermächtigungen bleiben hierbei bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres; investive Ermächtigungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar.

Gleichwohl gilt der Grundsatz der **Jährlichkeit** (§ 79 GO n.F.) im neuen NKF unverändert fort, wonach der Haushaltsplan alle Aufwendungen und Auszahlungen auszuweisen hat. Die Ermächtigungsübertragung durchbricht zwar den Grundsatz der zeitlichen Bindung, gleichwohl kann **kein Automatismus** bestehen, wonach die am Jahresende nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen ins nächste Jahr zu übertragen sind, auch wenn die Vorschrift eine Übertragung "kraft Gesetzes" ermöglicht.

Weiterhin wird die Änderung des Rechnungsstils von der Kameralistik zur Doppik eine Regelung über die **bilanztechnische Abwicklung** erfordern. Diese ist bereits in § 43 Abs. 3 GemHVO n.F. getroffen worden. Hiernach ist für übertragene Ermächtigungen in deren Höhe im Eigenkapital eine zweckgebundene Deckungsrücklage anzusetzen.

Anders als in der Kameralistik führt die Übertragung von Ermächtigungen im NKF dazu, dass dies **zu Lasten des Haushalts des Folgejahres** erfolgt, d.h. die Ermächtigungsübertragung führt zu einer unmittelbaren Veränderung der beschlossenen Haushaltspositionen im Ergebnisplan bzw. im Finanzplan und zur **wirtschaftlichen Belastung** des Folgejahres. Dies erfordert wegen des gesetzlich bestimmten Haushaltsausgleichs, dass bei der Übertragung eine entsprechende "**Deckung**" der künftigen und die Haushaltspositionen erhöhenden Aufwendungen geschaffen werden muss. **Damit belasten Ermächtigungsübertragungen**, anders als nach kameraler Rechtslage, **wirtschaftlich das neue Haushaltsjahr**. Auch im NKF wird daher eine Vielzahl der Fälle von möglichen Ermächtigungsübertragungen **kritisch** zu hinterfragen sein²⁰⁴.

²⁰³ hierzu vergleichbar: VG Arnsberg, U. v. 22.5.2005, 12 K 462/04

²⁰⁴ zum Gesamtkomplex: NKF Handreichung des IM NRW, 2. Auflage, zu § 22 GemHVO n.F.

3.13 Die allgemeine Rücklage

Die allgemeine Rücklage soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern (**Betriebsmittel der Kasse**)²⁰⁵. Hierzu muss ein **Sockelbetrag** von idR. mindestens 2 v.H. der Ausgaben des VwH²⁰⁶ angelegt werden (§ 20 Abs. 2 GemHVO). In der ARü sollen aber auch Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs im **Vermögenshaushalt** angesammelt werden (§ 20 Abs. 3 GemHVO). In Ausnahmefällen können Mittel der ARü auch unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 3 GemHVO zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts herangezogen werden. Dies ist in Vorjahren geschehen.

Die Jahresrechnung weist eine ARü von **450.000 €** in Ansatz und Sollstellung aus. Der Stand am Ende des Jahres 2006 betrug: **0 €**²⁰⁷. Wie auch bereits der Prüfvermerk der BR Köln vom 24.08.2006 für die Haushaltsjahre 2006/2007 aufführt, werden die **Mindestbestände** der ARü (2006: ca. **4,5 Mio €**) auch für die kommenden Jahre **nicht erreicht**²⁰⁸.

Die von der Rechnungsprüfung aufgeworfene Frage, ob es sich bei der ARü um eine tatsächlich vorhandene **Finanzmasse** oder lediglich um eine fiktive **Sollgröße** handele, wurde von der **Kämmerei** beantwortet. Hiernach sei die ARü grundsätzlich "*im Kassenbestand*" enthalten. Dies bedeute, dass im Falle eines "*negativen Kontostandes*" auch die ARü aufgezehrt werde und dann nur noch als "*fiktive Sollgröße*" existiere. Soweit man beschriebene "Kassenlage" und deren "Zinsentwicklung" (vgl. Ziffer 3.10) in den Blick nimmt, werden die *schwer nachvollziehbaren* Zusammenhänge deutlich, wenn in einem negativen Kassenbestand "gedanklich" eine ARü enthalten sein soll, die rechtlich/rechnerisch ca. 4,5 Mio € betragen müsste. Es bleibt festzustellen, dass

- der Verpflichtung zur **Bildung einer (Mindest) ARü** nicht nachgekommen wird,
- die ARü somit auch nicht die **Liquidität** der Kreiskasse sichern kann (§ 20 Abs. 2 GemHVO),
- dies u.a. Einfluss auf die Höhe der **Kassenkredite** hat,
- deren **Zinsen** sich mit ca. **308.000 €** nahezu **exponentiell steigend** entwickelt haben.

Den weiteren Zweck der ARü, ferner Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs in den **Vermögenshaushalten** künftiger Jahre anzusammeln (§ 20 Abs. 3 GemHVO), kann diese ohnehin nicht erfüllen.

Anmerkung A 14

Die gemäß § 20 Abs. 2 GemHVO vorgeschriebene **allgemeine Rücklage** ist baldmöglichst neu zu bilden.

²⁰⁵ Sie erfüllt insoweit den selben Zweck wie die Kassenkredite und ist diesen gegenüber vorrangig heranzuziehen (*Brinkmeier*: Kommunale Finanzwirtschaft, 3. Auflage, S. 83)

²⁰⁶ nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre

²⁰⁷ vgl. Rechenschaftsbericht 2006, S. 131

²⁰⁸ sh. hierzu auch Ausführungen der **GPA NRW** im überörtlichen Prüfbericht (S. Fi 9)

3.14 Der Vermögenshaushalt

Vermögenshaushalt	
Soll-Einnahmen	9.783.375,69 €
(+) Neue Haushaltseinnahmereste	861.405,98 €
./. Abgang alter Haushaltseinnahmereste	0,00 €
./. Pauschale Bereinigung der KER	0,00 €
(+) Pauschale Bereinigung KER	0,00 €
./. Abgang alter Kasseneinnahmereste	-13.089,64 €
Summe bereinigte Soll-Einnahmen	10.631.692,03 €
Soll-Ausgaben	7.071.923,18 €
(+) Neue Haushaltsausgabereste	3.952.169,88 €
./. Abgang alter Haushaltsausgabereste	-392.401,03 €
./. Abgang alter Kassenausgabereste	0,00 €
Summe bereinigte Soll-Ausgaben	10.631.692,03 €
Fehlbetrag	0,00 €

Das vorstehende positive Ergebnis der Haushaltsrechnung ist mit Hinblick auf die im übrigen kritische Haushaltslage des Kreises aus Sicht der Rechnungsprüfung dennoch **ungewöhnlich**. Hierbei ist zu beachten, dass der Vermögenshaushalt neben den ihn belastenden "regulären" Ausgabe-Soll-Stellungen:

- einnahmeseitig relativ **geringe** Haushaltseinnahmereste²⁰⁹
- ausgabeseitig relativ **hohe** neue Haushaltsausgabereste²¹⁰
- keine Verpflichtungsermächtigungen

aufweist und trotz dieser "**Belastungen**" gleichwohl **ohne Defizit** abschließt.

Es bleibt festzustellen, dass der **VmH des Jahres 2007** Haushaltsreste (und damit Ausgabeermächtigungen) aus Vorjahren "beinhaltet", die mit

- 1.809.177,25 € aus 2005
- 3.952.169,88 € aus 2006 und somit mit insgesamt
- **5.761.347,13 €**²¹¹

neben und zusätzlich zum Haushalt und seiner Festsetzung mit **11.342 Mio €** für Ausgaben im investiven Bereich zur Verfügung stehen. Das sind rund **50 % der in der Haushaltssatzung veranschlagten Summe**, die mithin für Ausgaben zur Verfügung stehen, die nicht das aktuelle, sondern vergangene Haushaltsjahre (und deren Fehlbeträge) belastet haben. Derartige "*Instrumente*" werden im NKF sicher nicht mehr in dieser Form zur Verfügung stehen.

²⁰⁹ diese "verbessern" somit **nicht** die Einnahmeseite

²¹⁰ diese "belasten" somit als fiktive Ausgaben die Ausgabeseite

²¹¹ vgl. Anlage zu Drs. Nr. 20/07

3.15 Verschuldung und Vermögen

Nach den §§ 39 und 43 GemHVO werden der Jahresrechnung auch die **Übersichten** über die **Schulden** und das **Vermögen** beigelegt. Dieser Verpflichtung ist die Verwaltung nachgekommen. Hiernach ergibt sich zusammengefasst folgendes Bild:

➤ *Schulden*

Schulden					
	2002	2003	2004	2005	2006
Verschuldung	52.116.000	55.734.000	61.825.000	63.773.000	63.705.000
Schuldendienst für Darlehen	4.785.000	5.206.000	4.857.000	5.065.000	5.941.000
Verschuldung je Einwohner	194 119	204 121	226 135	234 140	234 N.N.

Die **Verschuldung** des Kreises Düren ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, wenngleich sie im Vergleich von 2005 zu 2006 zunächst nahezu stagniert.

Der **Schuldendienst** hingegen zeigt eine ständige Steigerung auf. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Kreis Düren im Jahre 2005 keine Kredite aufgenommen hatte.

Mit dem Anteil der **Verschuldung pro Einwohner** liegt der Kreis Düren in jedem Jahr über dem landesweiten *Durchschnitt* der übrigen Kreise; allerdings – im Vergleich zu anderen "Spitzen-Kreisen" – eher im mittleren Bereich²¹².

Die vom Kreis Düren in der mittelfristigen Finanzplanung angestrebte **Reduzierung** der Schuldenlast ist aus Sicht der Rechnungsprüfung zu begrüßen.

➤ *Vermögen*

Die den Schulden gegenüberstehende **Vermögenslage** ist wie folgt darzustellen:

Vermögenslage Ende 2006	
Beteiligungen / Wertpapiere	3.199.000
Forderungen aus Darlehen	905.000
Sonstige Forderungen (Pensionsrückstellungen)	692.000
Gesamt (§ 38 Abs. 1 GemHVO)	4.805.000
Vermögen Leitstelle/RW/Jugendzeltplatz (§ 38 Abs. 2 GemHVO)	1.118.000

²¹² vgl. hierzu Darstellungen der GPA NRW im überörtlichen Prüfbericht, S. Fi 45 ff

3.16 Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Die Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft **sparsam** und **wirtschaftlich** zu führen (§ 75 Abs. 2 GO).

Bei den Merkmalen **Sparsamkeit** und **Wirtschaftlichkeit** handelt es sich zwar um auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Anwendung den Kommunen **Spielräume** belassen sind²¹³, gleichwohl ist das **Wirtschaftlichkeitsgebot** ein Verfassungsgrundsatz und stellt sich als **finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips** dar. Es verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Ihm ist das Erfordernis zu entnehmen, ein bestimmtes Ziel mit dem **geringstmöglichen Einsatz** von Mitteln zu erreichen²¹⁴.

Der Kreistag hat dem RPA auch die Prüfung der **Wirtschaftlichkeit** übertragen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 RPO). Dies gilt gerade auch im Bereich des **Vergabewesens** und bei den investiven Maßnahmen.

Auch wenn die **Planung** (und Realisierung) **komplexer Projekte** (Bauwesen, PPP etc.) verwaltungsseitig einen immer **höheren Aufwand** in betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht verursacht, bleiben die maßgeblichen Rechtsgrundlagen weiterhin anzuwenden.

Nach § 10 Abs. 2 und 3 GemHVO ist, bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch **Vergleich** der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Kommune **wirtschaftlichste** Lösung zu ermitteln.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Bauten dürfen erst **veranschlagt** werden, wenn Pläne, **Kostenberechnungen** und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine **Schätzung** der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

Bei Ausgaben von geringerer Bedeutung muss mindestens eine **Kostenberechnung** und ein Bauzeitplan vorliegen (§§ 10 Abs. 4 iVm. 27 Abs. 2 GemHVO).

Die hier geforderten **Wirtschaftlichkeitsvergleiche** sind bereits *vor deren Veranschlagung* im Haushaltsplan durchzuführen und stets mit der voranschreitenden Planung/Vorbereitung fortzuschreiben. Insbesondere im investiven Bereich sind bei der Frage,

²¹³ VG Köln, U. v. 19.3.2004, 4 K 3720/03; OVG NRW B. v. 26.10.1990, 15 A 1099/87

²¹⁴ VGH NRW, U. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02

ob **Kauf oder Leasing**²¹⁵, **Eigenrealisierung oder Investor** eingehende Vergleiche anzustellen, welche Alternative die wirtschaftlichste darstellt.

Gerade auch im PPP-Beschaffungsprozess hat der Wirtschaftlichkeitsvergleich die Aufgabe, die für die öffentliche Hand wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zu ermitteln. Neben der **Nachweisfunktion** von Effizienz- und Kostenvorteilen (gegenüber der konventionellen Beschaffung) wird gleichzeitig **Transparenz** der derzeitigen Kosten der öffentlichen Hand geschaffen, was u.a. ein Ziel der Verwaltungsreform darstellt.

Auch der Vergabe **externer Beratungsleistungen** (sh. unter Ziffer 5.3) haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stets **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** unter den Aspekten Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit, Leistungskontrolle und Wettbewerb voranzugehen²¹⁶.

Das Rechnungsprüfungsamt wird künftig noch **eingehender**, auch im Rahmen der Beratung und Begleitung, die Beachtung von **Wirtschaftlichkeitsaspekten** prüfseitig betrachten und einfordern müssen.

²¹⁵ und damit: Veranschlagung im VmH (Kredite) oder VwH (laufende Verwaltungstätigkeit)

²¹⁶ Bundesrechnungshof: Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater, Bonn, 29.1.2007

3.17 Kassenprüfungen und Bestandsaufnahme

Gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 3 GO zählt die Vornahme von Kassenprüfungen zur **Pflichtaufgabe** des Rechnungsprüfungsamtes. § 39 GemKVO bestimmt sodann, dass die Kasse einmal jährlich unvermutet zu prüfen sowie eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen ist.

Die Kassenbestandsaufnahme wurde im Jahre 2006 am 10.01.06 durchgeführt und führte zu keinen Prüfungsfeststellungen. Die unvermutete Kassenprüfung fand im Zeitraum vom 11.05.06 bis 22.05.06 statt.

Feststellung F 7

Die Prüfung stellt fest, dass der kassenmäßige Abschluss für das Hj. 2005 (= Jahresrechnung 2005) (§ 40 GemHVO) nicht innerhalb der in § 93 Abs. 2 GO festgelegten Frist (31.03. des Folgejahres) dem Kreistag zugeleitet worden ist.

Die Verzögerung war auf ein Versäumnis der " " zurückzuführen. Der kassenmäßige Abschluss konnte schließlich am 20.06.06 durchgeführt werden. Ansonsten konnte dem Kassenverwalter eine **ordnungsgemäße** und **sachgerechte** Führung der Kassengeschäfte bestätigt werden.

Weitere Einzelheiten enthält der Sonderbericht des RPA vom 31.05.2006.

3.18 Anordnungswesen der Ämter

Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2006 wurde u.a. das **Anordnungswesen** der Ämter, insbesondere die **rechtzeitige Erteilung** der Anordnungen, betrachtet.

§ 6 GemKVO schreibt vor, dass die Kasse nur aufgrund einer **schriftlichen Anordnung** Einnahmen annehmen oder Ausgaben leisten und diese buchen darf. Des weiteren bestimmt § 7 Abs. 2 GemKVO dass die Anordnung unverzüglich zu erfolgen hat, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, die Höhe des Anspruchs und die Fälligkeit feststehen. Die Kasse hat gem. § 10 Abs. 1 GemKVO bei Zahlungseingängen nicht vorliegende Annahmeanordnungen unverzüglich einzuholen.

Da die Kreiskasse generell Auszahlungen erst vornimmt, wenn eine diesbezügliche Anordnung vorliegt, erstreckte sich die Prüfung ausschließlich auf die rechtzeitige Erteilung von Annahme-Anordnungen für die dem Kreis Düren zustehenden Einnahmen (vgl. § 25 GemHVO).

Neben den rein formalen Erfordernissen ist die **unverzügliche** Erstellung der Anordnungen von besonderer **Bedeutung** für die Überwachung des fristgerechten Zahlungsein-

gangs sowie ggf. der zeitnahen Einziehung der Forderungen durch Einleitung des **Mahn- und Vollstreckungsverfahrens**. Das Fachamt hat die notwendigen Voraussetzungen durch Fertigung einer vollständigen Kassenanordnung zu schaffen und damit die Verantwortlichkeit für die Einnahmeüberwachung der Kasse zu übertragen.

Die nachfolgend aufgeführten HHSt. wurden von der stichprobenweisen Prüfung erfasst:

HHSt.	Bewirtschaftendes Amt	Bezeichnung	Ist-Beträge lt. JR
1.1000.1000	31	Gebühren für Fehlalarme Polizeiverwaltung	33.184,60 €
1.1100.1000	30	Verwaltungsgebühren Rechts- und Ordnungsamt	126.698,27 €
1.1300.1100	38	Entgelte für Leistungen Feuerschutz	68.258,13 €
1.1600.1100	38	Leitstellengebühren	990.772,67 €
1.3500.1100	40/3	Entgelte für Lehrveranstaltungen VHS	280.264,81 €
1.6060.1001	66/1	Verwaltungsgebühren nach dem Abgrabungs- und Abfallrecht	18.133,00 €
1.6060.1710	66/1	Landeszuweisung für Maßnahmen hinsichtlich Altlasten und schädlicher Bodenveränderungen	34.804,68 €
1.6120.1000	62/2	Gebühren Geschäftsstelle des Gutachterausschusses	53.487,05 €
1.6200.1000	63	Verwaltungsgebühren Wohnungsbauförderung	31.722,50 €
1.6500.1500	65/1	Schadensersatzleistungen Kreisstraßen	8.089,59 €
1.6900.1000	66/1	Gebühren für wasserrechtliche Angelegenheiten	98.374,80 €

→ Prüfungsfeststellungen ergaben sich zu folgenden HHSt.:

1.6060.1001 – Verwaltungsgebühren nach dem Abgrabungs- und Abfallrecht

Ausweislich der K-IRP Datenbank wurde in diesem Bereich ein großer Teil der Anordnungen erst nach dem Zahlungseingang gefertigt. Beispielhaft werden folgende zehn Vorgänge aufgeführt:

Kassenzeichen	Betrag	Sollstellung	Isteingang
2.400.0065.2	400,00 €	30.01.06	18.01.06
2.400.0066.0	400,00 €	30.01.06	17.01.06
2.400.0067.9	400,00 €	30.01.06	18.01.06
2.400.0068.7	400,00 €	05.02.06	01.02.06
2.400.0069.5	400,00 €	05.02.06	19.01.06
2.400.0070.9	400,00 €	05.02.06	01.02.06
2.400.0071.7	400,00 €	05.02.06	17.01.06
2.400.0072.5	400,00 €	05.02.06	17.01.06
2.400.0074.1	400,00 €	05.02.06	16.01.06
2.400.0093.8	600,00 €	25.07.06	14.07.06

1.6060.1710 – Landeszuweisungen für Maßnahmen hinsichtlich Altlasten und schädlicher Bodenveränderungen

Ausweislich der K-IRP Datenbank erfolgten bei dieser HHSt. lediglich drei Annahmearordnungen, welche sämtlich erst nach dem Zahlungseingang gefertigt worden sind:

Kassenzeichen	Betrag	Sollstellung	Isteingang
8.066.000000.11	26.416,02 €	31.12.05	20.12.05
8.066.000000.13	7.888,66 €	04.07.06	01.06.06
8.066.000000.13	500,00 €	12.07.06	03.07.06

1.6200.1000 – Gebühren Geschäftsstelle des Gutachterausschusses

Ausweislich der K-IRP Datenbank wurde ein Teil der Anordnungen erst nach dem Zahlungseingang gefertigt. Beispielhaft werden folgende zehn Vorgänge aufgeführt:

Kassenzeichen	Betrag	Sollstellung	Isteingang
8062.00000126	563,83 €	08.03.06	20.02.06
8062.00000127	180,00 €	21.03.06	15.03.06
8062.00000129	180,00 €	21.03.06	16.03.06
8062.00000135	180,00 €	21.03.06	13.03.06
8062.00000171	1.217,72 €	08.05.06	02.05.06
8062.00000180	823,46 €	22.05.06	17.05.06
8062.00000186	1.043,72 €	14.06.06	01.06.06
8062.00000189	949,11 €	26.06.06	22.06.06
8062.00000192	1.322,12 €	27.06.06	21.06.06
8062.00000193	982,15 €	27.06.06	19.06.06

1.6500.1500 – Schadensersatzleistungen Kreisstraßen

Ausweislich der K-IRP Datenbank wurde ein Teil der Anordnungen erst nach dem Zahlungseingang gefertigt. Beispielhaft werden folgende zehn Vorgänge aufgeführt:

Kassenzeichen	Betrag	Sollstellung	Isteingang
8565.00000050	114,38 €	02.01.06	18.12.05
8565.00000052	171,78 €	09.02.06	25.01.06
8565.00000054	348,03 €	09.02.06	03.02.06
8565.00000055	117,09 €	09.02.06	17.02.06
8565.00000057	514,80 €	21.03.06	24.02.06
8565.00000058	76,66 €	21.03.06	06.03.06
8565.00000063	790,44 €	03.08.06	25.07.06
8565.00000064	270,78 €	03.08.06	17.07.06
8565.00000065	255,31 €	03.08.06	11.07.06
8565.00000066	211,83 €	03.08.06	14.07.06

1.6900.1000 – Gebühren für wasserrechtliche Angelegenheiten

Ausweislich der K-IRP Datenbank wurde ein Teil der Anordnungen erst nach dem Zahlungseingang gefertigt. Beispielhaft werden folgende zehn Vorgänge aufgeführt:

Kassenzeichen	Betrag	Sollstellung	Isteingang
3700.00000663	100,00 €	10.01.06	27.12.05
3700.00000667	100,00 €	10.01.06	05.01.06
3700.00000668	100,00 €	14.01.06	03.01.06
3700.00000674	132,00 €	20.01.06	09.01.06
3700.00000676	100,00 €	21.01.06	13.01.06
3700.00000677	100,00 €	31.01.06	23.12.05
3700.00000690	50,00 €	27.01.06	13.01.06
3700.00000694	100,00 €	31.01.06	20.01.06
3700.00000695	100,00 €	31.01.06	12.01.06
3700.00000698	100,00 €	28.01.06	18.01.06

Anmerkung A 15

Gründe für die verspäteten Sollstellungen sind in den aufgeführten Einzelfällen nicht zu erkennen. Die Fachämter werden angehalten, entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen (§§ 6 und 7 GemKVO) künftig eine unverzügliche Fertigung von Anordnungen sicherzustellen. Einnahmen sind mit dem im lfd. Haushaltsjahr voraussichtlich zustehenden Betrag zum Soll zu stellen.

3.19 Niederschlagungen

Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen (§ 32 Abs. 1 GemHVO). Nach Ziffer 3.2 der **Dienstanweisung über "Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen des Kreises Düren"** vom 18.12.2001 liegt die Zuständigkeit für die Niederschlagung von Ansprüchen einschließlich Mahngebühren, Vollstreckungskosten und Nebenforderungen beim Kämmerer bzw. dem sonst für das Finanzwesen zuständigen Bediensteten. Im Vertretungsfall geht die Zuständigkeit auf die stellvertretende Amtsleiterin bzw. den stellvertretenden Amtsleiter über.

Forderungen können **befristet niedergeschlagen** werden, wenn voraussichtlich nur **vorübergehend** deren Einziehung nicht möglich ist. Die Forderungen werden bei der Kämmererei/Kreiskasse in einer Niederschlagungsliste festgehalten. Die Kreiskasse prüft in Zeitabständen von längstens einem Jahr, inwieweit die Ansprüche verwirklicht werden können und unternimmt ggf. nochmals Beitreibungsversuche. Eine **unbefristete Niederschlagung** kommt in Betracht, sofern aufgrund der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner eine Realisierung der Forderung **auf Dauer** unmöglich erscheint. Auch für diese Forderungen sind ggf. erneute Einziehungsversuche zu versuchen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Einziehung Erfolg haben könnte.

Die Kreiskasse schlägt der Kämmererei die Niederschlagung solcher Forderungen vor, die auch durch das **Mahn- und Vollstreckungsverfahren** nicht zu realisieren waren. Die daraufhin durch die Kämmererei getroffenen Entscheidungen werden sowohl der Kreiskasse als auch dem jeweiligen Fachamt mitgeteilt. Die niedergeschlagenen Beträge sind durch das jeweilige Fachamt vom **Anordnungs-Soll** abzusetzen.

Im Zuge der **Prüfung** wurde die bei der Kreiskasse geführte Niederschlagungsliste der **befristet** niedergeschlagenen Forderungen eingesehen. Nach der stichprobenweisen Durchsicht der K-IRP-Daten sind sämtliche Beträge zeitnah vom Soll abgesetzt worden. Es bestehen **keine großen Rückstände**. Die **unbefristet** niedergeschlagenen Forderungen werden nicht registriert. Diese Vorgehensweise entspricht der o.a. Dienstanweisung. Die Kreiskasse versicherte, dass die Kämmererei generell kurzfristig über die Vorschläge auf unbefristete Niederschlagung entscheidet und keine zahlenmäßig bedeutenden Rückstände bestehen. Die Vorgänge werden von den jeweiligen Buchhaltern **überwacht** und ggf. länger ausstehende Entscheidungen in Erinnerung gebracht.

Die **Vorgehensweise** bei der befristeten und unbefristeten Niederschlagung von Forderungen des Kreises Düren ist **nicht** zu bemängeln.

Im Zuge der Einführung des **NKF** wird den "Forderungen", deren Erfassung oder Feststellung der "Uneinbringlichkeit" weiterhin ein **besonderes Augenmerk** zu widmen sein.²¹⁷

²¹⁷ vgl. hierzu § 41 Abs. 3 Nr. 2.2 und § 46 GemHVO n.F. (Forderungsspiegel)

3.20 Kostenrechnende Einrichtungen / Gebührenwesen**➤ Allgemeines**

Das **Gebührenrecht** ist in unterschiedlichen gesetzlichen Normen (z.B. VwKG Bund, GebG NRW, KAG NRW etc.) geregelt, die **je nach Aufgabenbereich** (Selbstverwaltung, Pflichtaufgaben, Bundesrecht etc.) der Verwaltung Anwendung finden.

Besondere Erwähnung finden die **kostenrechnenden Einrichtungen**. Dies sind nach § 12 GemHVO solche, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden. Für den Kreis Düren sind solche:

- **Rettungsdienst (i.w.S.) (Amt 38)**

Kostenrechnende Einrichtungen sind nach den **abgaberechtlichen Vorschriften (KAG)** besonders zu behandeln, weil die Betriebsergebnisse aus speziellen Gebühren erzielt werden.

Auch weitere spezialrechtliche Regelungen normieren Vorgaben für Verwaltungsbereiche, die zwar nicht "kostenrechnende Einrichtungen" im o.g. Sinne sind, aber **Verwaltungsgebühren** zur Deckung ihrer Ausgaben erheben müssen, z.B. die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung.

➤ Haushaltsrechtliche Hintergründe

Die Vorschriften des § 12 GemHVO über kostenrechnende Einrichtungen sollen die Verbindung zwischen dem Haushalts- und dem Abgabenrecht herstellen. Hierbei sind auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen.

Überschüsse dürfen nicht in der Gesamtdeckung (§ 16 GemHVO) des Haushalts untergehen, sondern müssen der Einrichtung verbleiben. Fehlbeträge sollen der Einrichtung im Rahmen der nächsten Gebührenkalkulation angelastet werden (vgl. § 6 Abs. 2 KAG).

Maßgeblich in der Betrachtung der "Gebührenhaushalte" sind aber vor allem die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur **Einnahmebeschaffung**.

Nach **§ 76 Abs. 2 GO** a.F. hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel

1. soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und
2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen,

soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

Somit sind die Gemeinden ermächtigt, aber auch gehalten, sich - eingeschränkt lediglich durch den gesetzlich vorgegebenen Rahmen des Vertretbaren und Gebotenen - **Einnahmequellen** in erster Linie dadurch zu erschließen, dass sie von denjenigen Personen, die bestimmte kommunale Leistungen in Anspruch nehmen, angemessene Kostenbeteiligungen in der Gestalt spezieller Entgelte verlangen, während sie insoweit allgemeine Deckungsmittel aus Steuern nur nachrangig einsetzen dürfen.

Zu den vg. **Entgelten** gehören **Gebühren** und **Beiträge** nach dem kommunalen **Abgabenrecht** ebenso wie privatrechtliche Entgelte, etwa Eintrittsgelder oder Benutzungsentgelte für kommunale Einrichtungen.

Zwar steht der Kommune bei der Bestimmung dessen, was im Rahmen des § 77 Abs. 2 Nr. 1 GO als „vertretbar“ anzusehen ist, als Folge der aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes abzuleitenden Befugnis, die Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung zu planen und zu führen, grundsätzlich ein **Spielraum** zur eigenverantwortlichen, u.a. politischen Gestaltung zu. Dies ermöglicht es, bei der Bestimmung von Art und Umfang der speziellen Entgelte insbesondere soziale und (finanz)wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. **Gleichwohl** ist der haushalts- und abgabenrechtliche Hintergrund nicht aus dem Blick zu nehmen, da es den Kommunen gem. § 76 Abs. 2 GO grundsätzlich **verwehrt** ist, auf Gegenleistungen dieser Art **zu verzichten**; denn derjenige, der eine kommunale Leistung erhält, soll in der Regel verpflichtet sein, dafür zu bezahlen²¹⁸.

Die **Verpflichtungen** aus § 76 Abs. 2 GO (a.F.) treffen insbesondere Kommunen mit **defizitären Haushalten**²¹⁹ !

Die **Rechnungsprüfung** hat in diesem Zusammenhang sowie im Hinblick auf den Beratungsauftrag vom 02.02.2005 die **beratende Begleitung** der Bereiche

- Leitstelle, Rettungsdienst, Krankentransport und
- Veterinär- und Lebensmittelüberwachung

fortgesetzt und die zwischenzeitliche **Entwicklung** sowie den **Fortgang** prüfseitig betrachtet.

²¹⁸ VG Gelsenkirchen, B. v. 22.5.2007, 15 L 450/07

²¹⁹ OVG NRW, B. v. 24.5.2007, 15 B 778/07

3.20.1 Rettungsdienst

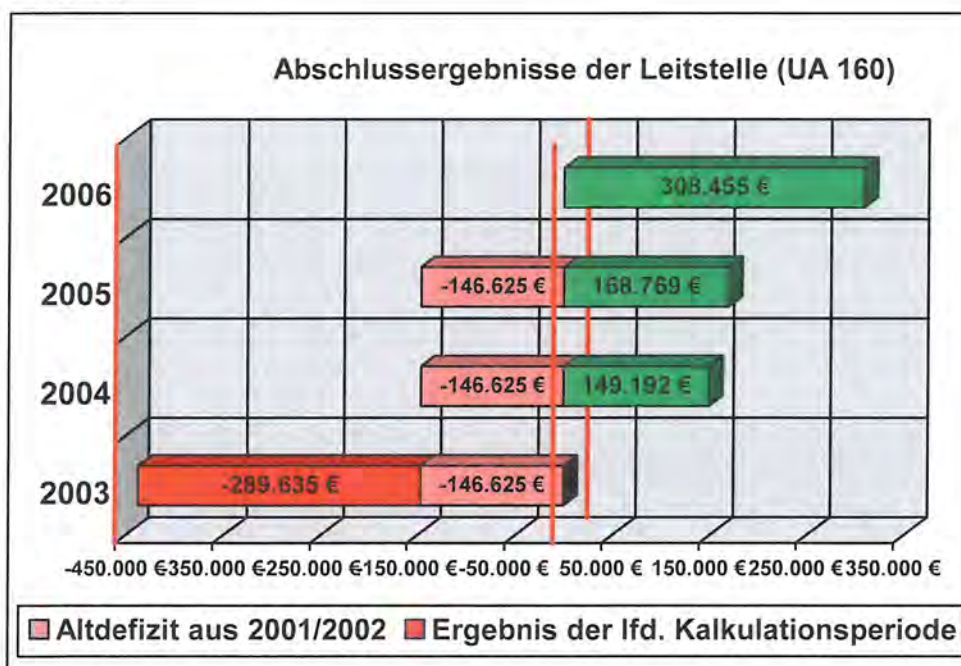
➤ Prüfauftrag

Der Landrat erteilte dem Rechnungsprüfungsamt mit Schreiben vom 02.02.2005 den **Prüfauftrag**, die dringende Aktualisierung der Gebührenbedarfsberechnung im Bereich des Amtes 38 **beratend** zu begleiten. Hierzu stehen das Amt 38 und das RPA in regelmäßigem Kontakt. Weiterhin hat der Kreistag im September 2006 eine **Satzung** beschlossen, die Gebührenänderungen vorsieht, die allerdings nicht sämtliche Anpassungsbereiche umfassen. In Fortgang der Angelegenheit ist das RPA bestrebt, den Prozess der notwendigen Gebührenbedarfsberechnung weiter **zeitnah zu begleiten**, Fragestellungen aufzuarbeiten sowie Fachamt und Kämmerei hinsichtlich der kommunalabgabenrechtlichen Erfordernisse – unter Berücksichtigung der besonderen rechtlichen Eigenarten im Rettungswesen²²⁰ – zu **beraten**.

➤ Ausgangslage

Nach den **Erkenntnissen** der Rechnungsprüfung stellt sich die haushalts- und abgabenrechtliche Ausgangslage anhand nachstehender Ergebnisse wie folgt dar:

⇒ Leitstelle



In die letzte Gebührenkalkulation gemäß Satzung vom 17.12.2003 sind **Unterdeckungen** in einer Größenordnung von **439.876,41 €**²²¹ aus früheren Jahren (2001/2002) einbezogen

²²⁰ sh. insb. Beteiligung der Krankenkassen bei der Festsetzung der Benutzungsgebühren gem. § 14 RettG

²²¹ Diese 439.876,41 € wurden auf die Jahre 2003 – 2005 jeweils mit 146.625 € gedrittelt aufgeteilt.

worden. Mit den aufgestockten Gebührensätzen sollte in den drei Folgejahren der Altfehlbetrag ausgeglichen werden.

Tatsächlich schlossen zunächst nur die Jahre 2004 und 2005 mit **Überschüssen** (149.192,27 € bzw. 168.768,70 €) ab, für 2003 verblieb wegen des Inkrafttretens der Gebührenanpassung erst zum 01.01.2004 ein Defizit von 289.634,53 €. Im Kalkulationszeitraum "2003 bis 2005" gelang es damit nur teilweise, die Unterdeckung der beiden Vorjahre (439.876,41 €) zu kompensieren.

Feststellung F 8

Da Kostenunterdeckungen aus vorausgegangenen Kalkulationsperioden innerhalb eines Dreijahreszeitraums ausgeglichen werden sollen²²², bedeutet das auf vorliegenden Sachverhalt übertragen, dass der Kreis die nicht mehr über Leistellengebühren refinanzierbaren Aufwendungen in Höhe von **121.915,44 €** (439.876,41 € ./. 149.192,27 € ./. 168.768,70 €) aus Mitteln des allgemeinen Haushalts aufzubringen hat(te), obwohl hierfür Gebühren als vorrangige Einnahmemittel i.S.d. § 76 GO a.F. hätten erhoben werden müssen.

Der **Überschuss** aus dem Rechnungsjahr 2006 in Höhe von **308.455,48 €** ist zwar **erfreulich**, kann aufgrund des Ablaufs der Dreijahresregelung (Ablauf zum 31.12.2005) aber **nicht** mehr als Deckungsmittel für die Altdefizite aus den Jahren 2001/2002 dienen.

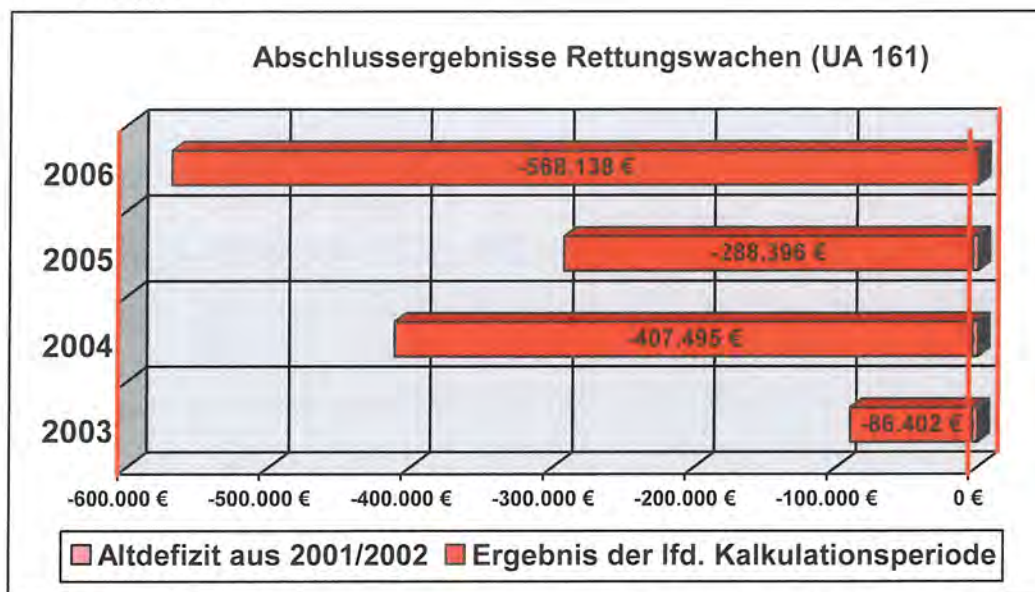
Eine Inanspruchnahme der Überdeckung aus 2006 zur Gegenfinanzierung der Unterdeckung aus dem Kalkulationszeitraum "01.01.2003 bis 31.12.2005" ist allerdings möglich, weil Defizite am Ende eines Kalkulationszeitraums (hier am 31.12.2005 = - **289.634,53 €**) gemäß den abgaberechtlichen Bestimmungen innerhalb der nächsten drei Jahre (01.01.2006 bis 31.12.2008) ausgeglichen werden sollen.

Faktisch "deckt" der o.g. **Überschuss** von 308.455,48 € bereits jetzt den Fehlbetrag von 289.634,53 € ab. Der bei dieser Betrachtung noch übrig bleibende Überschuss von ca. 19 T€ müsste aber bei weiteren Kalkulationen Berücksichtigung finden.

Unabhängig hiervon bliebe aber eingehend zu prüfen, warum nach den vorangegangenen defizitären Abschlüssen nunmehr überhaupt ein **Überschuss** von **308 T€** entstanden ist und welche **Gründe** hierfür ursächlich sind.

²²² vgl. § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG NRW

⇒ Rettungswachen



Auch im Bereich der Rettungswachen konnte der Altfehlbetrag aus 2001/2002 (10.567,02 €) wegen Fristablaufs nicht mehr in eine Neukalkulation einfließen. Die nachfolgenden Rechnungsjahre schlossen jeweils **defizitär** ab (2003 = 86.402,10 €, 2004 = 407.494,98 € und 2005 = 288.396,41 €). Am 12.09.2006 wurde die Gebührenanpassung durch den **Kreistag** beschlossen (Drs. Nr. 263/06). Die neue Satzung vom 29.09.2006 trat zum 12.10.2006 in Kraft, wurde aber nach Erkenntnis des RPA *in 2006 noch nicht* angewandt !

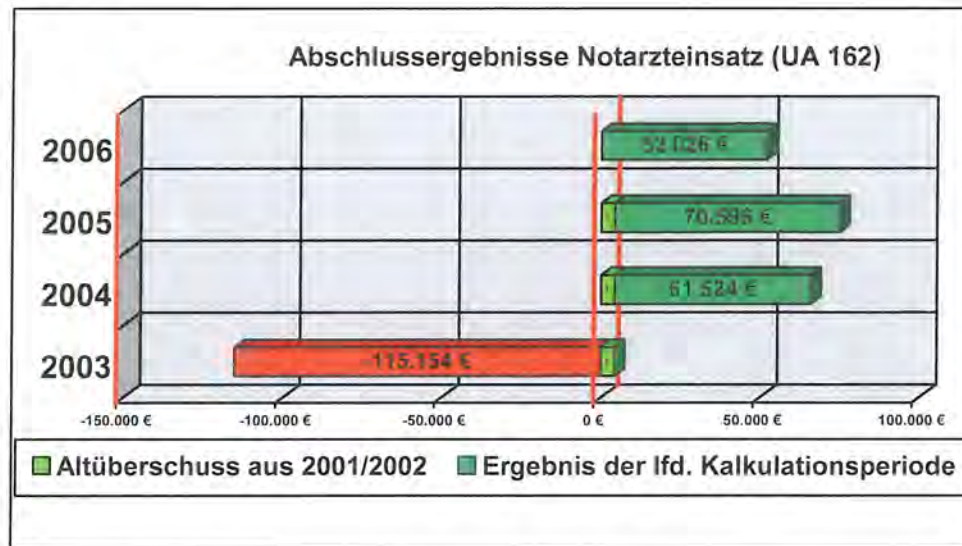
Das Rechnungsjahr 2006 schließt mit einer *noch deutlicheren Unterdeckung* in Höhe von **568.138 €** ab (Kostendeckungsgrad = 70,17%). Damit konnte *weder* der angestrebte Ausgleich der Altfehlbeträge aus den Jahren 2003 bis 2005 realisiert *noch* eine Ausgabendeckung für das lfd. Haushaltsjahr 2006 hergestellt werden. Die Dreijahresfrist für den Fehlbetrag des Rechnungsjahres 2006 läuft zum **31.12.2008** ab. Mithin ist eine Gesamtsumme von **1.060.447 €** über die Gebühren künftig **nachzufinanzieren** !

Feststellung F 9

Von den Unterdeckungen aus den Jahren 2003 bis 2005 (**782.293 €**) konnten nur **492.309 €** in die Neukalkulation einbezogen werden, weil darüber hinausgehende Aufwendungen iHv. **289.984 €** im Zusammenhang mit der Einrichtung der Rettungswache Nörvenich in den Jahren 2004 und 2005 standen, die Verbände der Krankenkassen ihr Einverständnis aber erst mit Wirkung ab 01.01.2006 erklärt haben²²³. Mit Kosten in Höhe von **289.984 €** (2004 = 184.613 €, 2005 = 105.371 €) bleibt somit – entgegen der Vorschrift des § 76 GO a.F. – ausschließlich und endgültig der Kreishaushalt belastet. Für die Gegenfinanzierung der Altdefizite (**492.309 €**) besteht nunmehr noch **Gelegenheit bis 31.12.2008**. Hinzu tritt das Defizit aus 2006 iHv. **568.138 €**.

²²³ vgl. hierzu Angaben in der Vorlage Drs. Nr. 263/06, S. 2

⇒ Notarzt



Eine **positive Entwicklung** zeigt der UA 162 (Notarzteinsatz). Die aus dem Rechnungsjahr 2003 herrührende Unterdeckung (115.154,14 €) konnte aufgrund der in den beiden Folgejahren erwirtschafteten **Überschüsse** (2004 = 61.523,97 € bzw. 2005 = 70.595,63 €) ausgeglichen werden. Auch das Rechnungsjahr 2006 schloss mit einem Überschuss ab, der sich auf 52.025,87 € beläuft.

➤ **Handlungsbedarf**

Zwar hat der **Kreistag** für die Bereiche "Rettungswachen" und "Notarzteinsatz" im September 2006 eine **Gebührensatzung** mit modifizierten Gebührensätzen beschlossen, gleichwohl besteht bei den dieser zugrunde liegenden Kalkulationsgrundlagen in sämtlichen Unterabschnitten (UA 160, UA 161 und UA 162) **abgabenrechtlicher Handlungsbedarf**. Um zu einer nachvollziehbaren und gerichtsfesten Gebührenpraxis des Kreises Düren zu gelangen, die auch einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhält, möchte das **RPA** das Fachamt weiter in Ermittlung aussagefähiger Kalkulationsgrundlagen intensiv **beraten** und die aus seiner Sicht beachtenswerten kommunalabgabenrechtlichen (und unverkennbar auch komplexen) Vorgaben **aufzeigen** bzw. begleitende **Hinweise** für eine künftige Bedarfsberechnung geben.

Das RPA empfiehlt des Weiteren, unter Einrichtung und Begleitung eines entsprechenden **Controllings** künftig zu **einjährigen Kalkulationszeiträumen** mit ggf. jährlichen (aber nicht so dramatischen) Anpassungen in der Gebührenhöhe zu kommen. Eine detailliertere und transparentere Kalkulation würde sicher auch das Abstimmungsverfahren mit den **Krankenkassen** erleichtern. Ungeachtet des sich regelmäßig stellenden Kalkulationsbedarfs aufgrund struktureller und/oder Kostenentwicklungen müssen aus Sicht der Prüfung künftig vor allem folgende Aspekte eingehender berücksichtigt werden:

Gebühren für Leitstelle

- Trennung von einsatzbedingten Aufwendungen und Vorhaltekosten,
- dezidierte Ermittlung der Kostenquote für Rettungsdienst in Abgrenzung zum Feuer- und Katastrophenschutz (keine Etablierung einer Pauschalquote von 65% für den Rettungsdienst) und
- verursachungsgerechte Kostenzuordnung für den Bereich des fahrzeugabhängigen Aufwands (keine rein pauschale Verdopplung des Gebührentarifs für die Aktivitäten im Rettungsdienst).

Gebühren für Rettungs- und Krankentransport

- Dezidierte Ermittlung der Kostenblöcke für RTW einerseits und KTW andererseits, ggf. unter Zuhilfenahme geeigneter Zuordnungsschlüssel und
- verursachungsgerechte Kostenzuordnung für den Bereich des fahrzeugabhängigen Aufwands (keine rein pauschale Verdopplung des Gebührentarifs für die Aktivitäten im Rettungsdienst).

Fehleinsätze

- Einsatzberichte mit stichhaltigen Begründungen zur Klassifizierung von Einsätzen als sogenannte Fehleinsätze.

➤ Fortgang und Ausblick

In Fortsetzung des Beratungsauftrags wurden dem Fachamt mit Schreiben vom 25.06.2007 nochmals in kompakter Form die für die Gebührenproblematik relevanten Themen näher umrissen und sämtliches Dokumentationsmaterial zur Verfügung gestellt, das für die Kalkulationsproblematik bedeutsam ist. Auf dieser Grundlage muss es dem Fachamt möglich sein, erforderliche **Ermittlungen** anzustellen, **Daten** zu erheben und Beurteilungsgrundlagen zu schaffen, die für eine sachgerechte und rechtmäßige Gebührenkalkulation erforderlich sind. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass die **Forderungen der Kostenträger** nach mehr Kostentransparenz weitestgehend deckungsgleich sind mit den Anmerkungen der **Rechnungsprüfung** zur bisherigen Kalkulationspraxis.

Angesichts der Schwierigkeiten in den Verhandlungen mit den Krankenkassen und dem **Prozessrisiko** bei Klageverfahren gegen Kostenbescheide würden weitere Verzögerungen nicht nur die Verhandlungen mit den Verbänden der Krankenkassen in unnötiger Weise erschweren, sondern trügen auch *nicht* zu der abgabenrechtlich gebotenen **Kostendeckung** durch die Gesamtheit der Gebührenzahler bei.

Die von der Rechnungsprüfung gemachten und in den Aktenvermerken dokumentierten **Empfehlungen** und **Verfahrenshinweise** entfalten aber nur dann ihre Wirkung, wenn diese *im Hinblick auf die enormen Defizite* auch ernsthaft in den Blick genommen und verwaltungsseitig von Fachamt und Kämmerei umgesetzt werden.

3.20.2 Fleischhygieneuntersuchungen

➤ **Prüfauftrag**

Der Landrat erteilte dem Rechnungsprüfungsamt mit Schreiben vom 02.02.2005 den Prüfauftrag, die dringende Aktualisierung der Gebührenbedarfsberechnung auch im Bereich des Amtes 39 **beratend** zu begleiten. Das RPA ist auch hier bestrebt, den Prozess der notwendigen Gebührenbedarfsberechnung **zeitnah zu begleiten** sowie Fachamt und Kämmerei hinsichtlich der kommunalabgabenrechtlichen Erfordernisse zu **beraten**.

Im Zuge dieser Beratung hat das RPA bereits folgende **Verfahrensschritte** eingeleitet:

Übermittlung von Grundsatzinformationen an Fachamt und Kämmerei zu speziellen gebührenrechtlichen Problemkreisen im Fleischhygienewesen

- zum Merkmal der "Betriebsbezogenheit" der Gebührenerhebung (vgl. Aktenvermerk vom 21.10.2005),
- zu den Besonderheiten bei der Geltendmachung von Gebühren für bakteriologische Untersuchungen bzw. Untersuchungen auf Trichinen (vgl. Aktenvermerk vom 28.10.2005),

und zwar jeweils vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung;

Überprüfung der Anwendung geltenden Tarifrechts bei den Vergütungsabrechnungen der amtlichen Tierärzte und Fleischkontrolleure

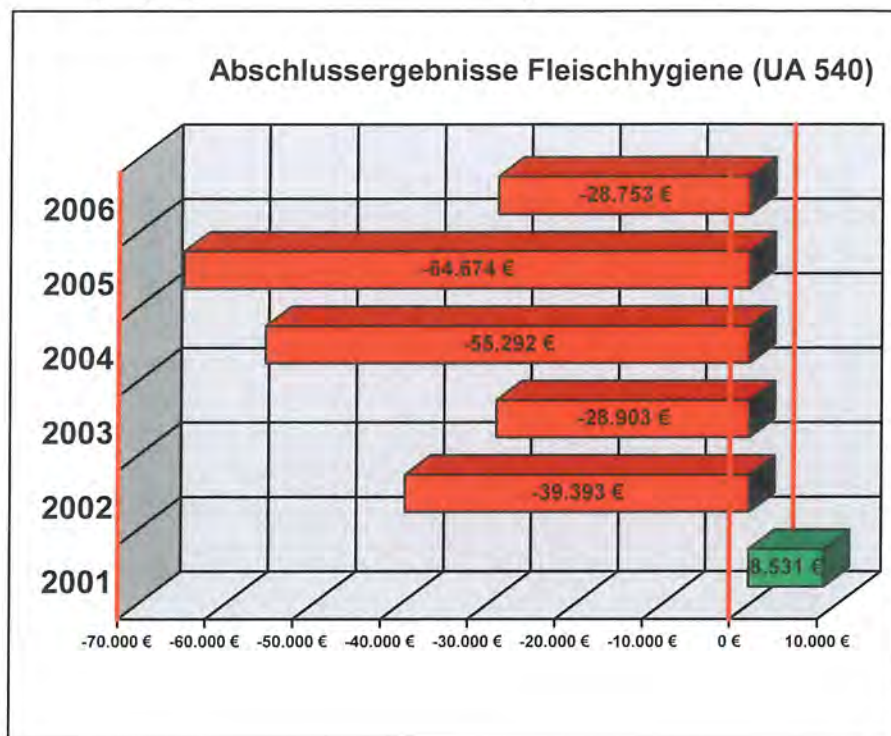
- mit Schreiben vom 06.11.2005 an Fachämter und Kämmerei betr. der Notwendigkeit einer grundlegenden Überarbeitung der bisherigen Verfahrensweise,
- im Prüfbericht vom 16.02.2006 mit umfassender Darlegung der Diskrepanzen zwischen einschlägigem Tarifrecht und Vergütungspraxis bei der Kreisverwaltung Düren.

➤ **Ausgangslage**

Gemäß § 4 Abs. 3 des Gesetzes über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene dürfen für die Berechnung der Höhe der kostendeckenden Gebühren ausschließlich folgende Kostenfaktoren herangezogen werden:

1. Löhne, Gehälter und Sozialabgaben der Untersuchungsstellen,
2. durch die Durchführung der Untersuchungen und Kontrollen entstehende Verwaltungskosten, denen noch die Kosten der Fortbildung des Untersuchungspersonals hinzugerechnet werden können.

Nach den **Erkenntnissen** der Rechnungsprüfung stellt sich die haushalts- und abgabenrechtliche Ausgangslage anhand nachstehender Ergebnisse wie folgt dar:



Feststellung F 10

Der Kreis hat von den gesamten Aufwendungen der Jahre 2002 bis 2006 einen Teilbetrag in Höhe von **217.015 €** aus Mitteln des allgemeinen Haushalts finanziert, obwohl hierfür Gebühren als vorrangige Einnahmemittel i.S.d. § 76 GO a.F. hätten erhoben werden müssen.

➤ **Handlungsbedarf**

Zwar konnte gegenüber den beiden Vorjahren (2004 = 80%, 2005 = 78%) mit 89% im Berichtsjahr 2006 ein erheblich **verbesserter Deckungsgrad** erreicht werden. Für diese positive Tendenz ist die Umsetzung der Feststellungen aus dem **Prüfungsbericht vom 16.02.2006**²²⁴ mitursächlich. In seinem Bericht hat das RPA für den Bereich der Personalkosten ein nicht unerhebliches Einsparpotential aufgezeigt. Beispielhaft sei insbesondere auf Feststellungen beim Abrechnungsverfahren der Tätigkeiten im Schlachthof Düren hingewiesen, wie z.B. bei

- der Stückvergütung für die Schlachttier- und Fleischuntersuchung,
- den Zuschlägen für die Schlachttier- und Fleischuntersuchung,

²²⁴ vgl. im Einzelnen B/1 bis B/12 und H/1 bis H/3 im Bericht über die begleitende Prüfung zum Themengebiet "Tarifkonforme Vergütung amtlicher Tierärzte und Fleischkontrolleure"

- der Stundenvergütung für "Kennzeichnung" und "Hygieneüberwachung",
- der Anwendung der Höchstbetragsregelung.

Ungeachtet dessen besteht im UA 540 weiterer abgabenrechtlicher **Handlungsbedarf**. Um zu einer nachvollziehbaren und gerichtsfesten Gebührenpraxis des Kreises Düren zu gelangen, die auch einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhält, möchte das RPA das Fachamt weiter in Ermittlung aussagefähiger **Kalkulationsgrundlagen** beraten und die aus seiner Sicht beachtenswerten abgabenrechtlichen Vorgaben aufzeigen bzw. begleitende **Hinweise** für eine künftige Bedarfsberechnung geben. Hierbei wird empfohlen, künftig die Gebührenhöhe orientiert an der Bedarfslage anzupassen. Ungeachtet des sich regelmäßig stellenden Kalkulationsbedarfs aufgrund aktueller Entwicklungen in rechtlicher und finanzieller Hinsicht bleiben aus Sicht der Prüfung folgende **regelungsbedürftigen Aspekte** vorrangig und zeitnah aufzuarbeiten:

- Die aufgrund des Prüfberichts durchgeführten Angleichungen der Vergütungspraxis an das geltende **Tarifrecht** sind in adäquater Weise auf die Gebührenstruktur in der Gebührensatzung des Kreises zu übertragen. Derzeit stimmen Satzungsrecht und Vergütungspraxis nicht in allen Punkten überein.
- Bislang berücksichtigen die in der Gebührensatzung getroffenen Regelungen die Vorgaben aus der aktuellen **Rechtsprechung** nicht in ausreichendem Maße.
- Das Gesetz über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene vom 16.12.1998 wurde am 19.09.2006 modifiziert. Ferner trat am 23.02.2007 die 8. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung in Kraft, in welcher unter den Ziffern 67 – 71 weitere klarstellende und ergänzende Regelungen zu den Gebühren im Fleischhygienebereich enthalten sind. Das für den Kreis Düren geltende Satzungsrecht erfordert notwendige **Anpassungen** an die geänderte Rechtslage.

Das RPA erkennt keineswegs **Komplexität** und gebührenrechtliche **Besonderheiten** im Bereich des Fleischhygienewesens. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass notwendige Vorkehrungen zur Überarbeitung der Gebührensatzung zeitnah hätten erfolgen müssen. Bei tarifkonformer Vergütung der Tierärzte und Fleischkontrolleure wäre in weiter zurückliegenden Jahren ein besseres Rechnungsergebnis möglich gewesen. Die Verwaltung ist daher aufgefordert, unter Zugrundelegung der **Beratungshinweise** des Rechnungsprüfungsamtes die Gebührenkalkulation zeitnah vorzunehmen.

➤ **Fortgang und Ausblick**

In Fortsetzung des Beratungsauftrags wurde die Thematik am 23.5.2007 in einem **Abstimmungsgespräch** mit dem Fachamt eingehend erörtert, in dem das RPA die finanzielle (defizitäre) Sachlage der Vergangenheit thematisierte und hierbei ein Konsens darüber erzielt werden konnte, dass eine dringende Notwendigkeit von überarbeiteten Kalkulati-

onsgrundlagen besteht. Hierbei wurde aber erneut deutlich, dass sowohl **Fachamt** als auch **Personalverwaltung** und **Kämmerei** gleichsam mit in den Prozess der Gebührenanpassung einzubinden sind.

Bei dieser Gelegenheit wurden insbesondere sämtliche für die Gebührenproblematik relevanten Themen angesprochen und auf notwendige Anordnungen hingewiesen bzw. Verfahrensvorschläge gemacht, die aus hiesiger Sicht vom Fachamt zu berücksichtigen und dort zu leisten sind. Hierzu wurde ein **Ergebnisvermerk** gefertigt, der auch dem Fachamt zugeleitet wurde.

In einem nächsten Schritt ist die Verwaltung nunmehr gehalten, alle nötigen **Ermittlungen** anzustellen, **Daten** zu erheben bzw. **Beurteilungsgrundlagen** zu schaffen und anschließend ein hierauf fußendes Kalkulationsgerüst zu erstellen, das eine sachgerechte und rechtmäßige Gebührenkalkulation ermöglicht.

Anmerkung A 16 (zusammenfassend zu Ziffer 3.20)

Im Rahmen des Prüfauftrags zu den Gebührenkalkulationen der Ämter **38** und **39** haben sich den Fachämtern und der Rechnungsprüfung die **defizitäre Lage** und die daraus resultierenden **Handlungsnotwendigkeiten** aufgezeigt.

Die von der Rechnungsprüfung aufgezeigten Verfahrenshinweise sind allerdings durch die Organisationseinheiten ernsthaft in den Blick zu nehmen und deren Umsetzung auch zu erwägen.

In den mit diesen geführten Gesprächen zeigt sich für die Rechnungsprüfung das **Erfordernis** einer **verwaltungsseitigen Überprüfung**, ob nicht angesichts der zentralen Fragestellungen zu künftigen Gebührenkalkulationen (ämterübergreifend) und im Hinblick auf den *Finanzumfang* der in Rede stehenden Verwaltungsbereiche die **personelle Bereitstellung** einer "*Fachkraft für Gebührenwesen und Controlling*" an zentraler Stelle angezeigt ist. Diese Frage sollte von der Verwaltungsleitung bzw. den Personal- und Finanzverantwortlichen eingehend **erörtert** werden.

Die Personalkosten einer solchen Stelle wären gebührenwirksam über die Kalkulationen refinanzierbar.

4. Allgemeine Verwaltung

4.1 Vorbemerkungen

Wie bereits in der Einleitung unter Ziffer 1.0 (S. 15 ff.) ausgeführt, prüft das RPA nicht nur die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** des Kreises, mithin die Einhaltung des Haushaltsplans, sondern ist ebenfalls Kontroll-, Prüf- und Beratungsinstanz in weiteren Fragen der **Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** kommunalen Handelns.

Hierdurch ist das RPA befugt, neben den reinen *Finanzaspekten* auch umfassende Prüfungen der **Organisation**, des **Personalbedarfs** sowie der übrigen **Verwaltungszweige** der Kreisverwaltung vorzunehmen.

Neben der klassischen Prüfung von Haushaltsangelegenheiten, Zahlungen und Belegen sind im Aufgabenspektrum der Rechnungsprüfung somit auch **Sach-, Organisations- und Systemprüfungen** hinzugetreten.

Das Rechnungsprüfungsamt beabsichtigt hierbei, im Laufe einer mehrjährigen Prüfplanung die *verschiedenen* Verwaltungszweige **regelmäßig** und **alternierend** prüfseitig zu betrachten und im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung zu berücksichtigen.

Wie bereits langjährig in der Berichterstattung praktiziert, setzt das RPA die grundsätzliche Zweiteilung in einen klassischen **haushaltsbezogenen** und einen **verwaltungsbezogenen** Bestandteil fort. Das RPA hat hierbei im Rahmen der diesjährigen Prüfung nachstehende verwaltungsseitige Bereiche untersucht:

Sachthemen	Federführende Organisationseinheit
Dringlichkeitsentscheidungen	01 & Gesamtverwaltung Behördenleitung
Personalmanagement	10
Fortbildung	10
TUIV, Datensicherheit, Internet	16
Verwendung der Schulpauschale	40, 20
Soziales	50, 56
Jugend- und Kindergartenwesen	51
Gesundheitswesen / Drogenberatung	53
Heizenergiekosten	18
Druck- und Kopierkosten	10, 16 & Gesamtverwaltung
Vergabeangelegenheiten (sh. Kapitel 5)	Gesamtverwaltung

4.2 Dringlichkeitsentscheidungen

Der **Kreistag** beschließt über alle Angelegenheiten des Kreises, die ihrer Bedeutung nach einer solchen Entscheidung bedürfen oder die er sich vorbehält. Der unentziehbare Aufgabenkatalog ergibt sich aus § 26 KrO. Der **Kreisausschuss** hingegen beschließt über alle Angelegenheiten, soweit sie nicht dem Kreistag vorbehalten sind oder soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt (§ 50 Abs. 1 KrO). Weitere Ausführungen enthält die Hauptsatzung des Kreises Düren (§ 13 HS).

Soweit die Einberufung des **Kreistags** nicht rechtzeitig möglich ist, kann der **Kreisausschuss** nach § 50 Abs. 3 Satz 1 KrO (an dessen Stelle) entscheiden (**Stufe 1**). Soweit auch dieser nicht rechtzeitig einberufen und die Entscheidung nicht aufgeschoben werden kann, weil sonst erheblich Nachteile oder Gefahren entstehen können, kann der **Landrat** mit einem **Kreisausschussmitglied** entscheiden (**Stufe 2** "äußerste Dringlichkeit").

Das **gestufte Eilentscheidungsrecht** kommt grds. bei allen Beschlüssen des Kreistags in Betracht, auch bei Satzungsbeschlüssen²²⁵. Das Gesetz fordert jedoch, dass eine Einberufung des Kreistags **nicht** rechtzeitig möglich ist (**Stufe 1**); also wenn das Unterlassen des Beschlusses Nachteile für den Kreis hätte, die nicht wieder rückgängig gemacht werden können, oder rechtliche Verpflichtungen nicht erfüllt würden²²⁶. Das Vorliegen der Dringlichkeit obliegt nicht der Einschätzung der Verwaltung, sondern ist gerichtlich voll überprüfbar, da es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt.

Dringlichkeitsentscheidungen der **Stufe 2** (äußerste Dringlichkeit) können dann getroffen werden, wenn auch die Einberufung des Kreisausschusses nicht rechtzeitig möglich ist und die Entscheidung nicht aufgeschoben werden kann, weil sonst erhebliche **Nachteile** oder **Gefahren** entstehen könnten. Dies sind **ergänzende Voraussetzungen**, die die Prüfung beinhalten, ob nicht zumindest auch der Kreisausschuss noch einberufen oder die Tagesordnung eines bereits einberufenen KA noch erweitert werden kann²²⁷. Die Möglichkeiten der **Geschäftsordnung** sind hierbei auszuschöpfen, z.B. mittels verkürzter Ladungsfrist (§ 1 Abs. 1 Satz 3 GSchO).

Anzahl und Entwicklungstendenzen beim Kreis Düren zeigt, ausweislich der von der Verwaltung erstellten Übersicht aus dem Ratsinformationsprogramm, nachstehende Tabelle:

Dringlichkeitsentscheidungen	2004	2005	2006
§ 50 III 1 KrO – Stufe 1 – Kreisausschuss	4	8	8
§ 50 III 2 KrO – Stufe 2 – Landrat + KA-Mitglied	8	15	14
gesamt	12	23	22

²²⁵ Strittig allerdings bei der Haushalts- und Nachtragssatzung wegen der besonderen Verfahren nach §§ 79, 80 GO

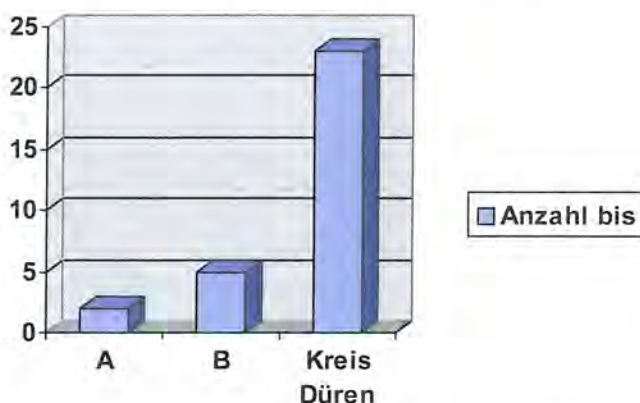
²²⁶ OVG NRW, OVGE 28,236

²²⁷ Held/Becker/Decker u.a. Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 50 KrO, Rn. 6

Aus Sicht der Prüfung ist alleine die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen landesweit **überproportional hoch**.

Ein auf RPA-Ebene durchgeführter *interkommunaler Vergleich* zeigt, dass die überwiegende Anzahl der Kreise und Kommunen im einstelligen, ganz geringfügigen Bereich liegen und die Dringlichkeitsentscheidungen tatsächlich nur in Ausnahmefällen getroffen werden.

Hierbei ließen sich **im Durchschnitt Gruppen** von Kommunen: **bis 2** oder **bis 5** Entscheidungen p.a. ermitteln²²⁸. Es ergibt sich somit folgende Relation:



Im Binnenverhältnis hat beim Kreis Düren sogar die **äußerste Dringlichkeit**, trotz gesetzlich erhöhter Voraussetzungen, noch den wesentlich **höheren Anteil** an der Gesamtsumme.

Bei einer **inhaltlichen** Bewertung der Beschluss Themen vermag die Rechnungsprüfung nicht in allen Fällen zu erkennen, ob eine zeitliche Dringlichkeit vorgelegen hat, zu Sitzungen der o.g. Gremien nicht mehr hätte geladen werden, die Entscheidungen nicht mehr hätten aufgeschoben werden können oder erhebliche Nachteile und Gefahren eingetreten wären.

Anmerkung A 17

Unter Berücksichtigung der kommunalverfassungsrechtlichen Voraussetzungen sollte die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen **zurückgeführt** und ein **strengerer Maßstab** in der Beurteilung der rechtlichen Vorgaben angelegt werden.

²²⁸ jeweils 1 Kommune meldete 7 bzw. 14 Dringlichkeitsentscheidungen und wich daher vom Durchschnitt ab

4.3 Personalmanagement

Die Rechnungsprüfung ist nicht nur für die **Prüfung der Jahresrechnung**, sondern auch für eine **Rechtmäßigkeitskontrolle** sowie Prüfung von **Zweckmäßigkeit** und **Wirtschaftlichkeit** der Verwaltung zuständig. Im Rahmen dieser Prüfung und im Hinblick auf das enorme **Kostenvolumen des Personalbereichs** gilt es, auch bedeutsame personalrechtliche Regelungen der Verwaltung zu betrachten. Hierzu zählen u.a. die *Beurteilungsrichtlinien*, *Beförderungsrichtlinien* und insbesondere die Dienstvereinbarung "*Job-Börse*".

Art. 33 Abs. 2 GG ermöglicht den Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Maßgabe von *Eignung*, *Befähigung* und fachlicher *Leistung*. Dieser Grundsatz der **Bestenauslese**²²⁹ hat Verfassungsrang und verleiht Bediensteten ein grundrechtsgleiches subjektives Recht²³⁰. Er gilt sowohl für **Beschäftigte** als auch für **Beamte** gleichermaßen²³¹.

Jede *Personalmaßnahme* muss nach Maßgabe dieser Regeln erfolgen²³². Sie stehen aber **weder** in Disposition des **Dienstherrn**, **noch** stellen sie ausschließlich Rechte der **Bediensteten** dar. Nach unveränderter Rechtsprechung hat die Besetzung von Planstellen im öffentlichen Dienst alleine **dem öffentlichen Interesse** an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu dienen²³³ und ist daher auch der **Rechnungsprüfung** zugänglich, da hiermit Aspekte der **Wirtschaftlichkeit** und **Effizienz** tangiert werden.

Mit der "*Job-Börse*" wurden wichtige Regelungen zur Umsetzung dieser Grundsätze erlassen. Nach Mitteilung der Verwaltung werden diese Verfahrensvorschriften derzeit "*stillschweigend weiter angewandt*" und sollen im Jahre 2008 überarbeitet werden. Die Verwaltung bat daher darum, von einer diesjährigen Prüfung dieses Bereiches abzusehen. Die Rechnungsprüfung vermochte diesem Ansinnen nur insoweit zu folgen, als dass auf eine in die Vergangenheit gerichtete *Einzelfallprüfung* zunächst verzichtet wurde.

Anmerkung A 18

Die Rechnungsprüfung **begrüßt** die Novellierungsabsichten zur "*Job-Börse*", hält diese aber im Hinblick auf die maßgeblichen Änderungen der Rechtsprechung seit dem Jahre 2002 und die damit derzeit nicht konforme Verwaltungspraxis auch für **erforderlich**.

In Überarbeitung der Regelungen durch *Verwaltung* und *Personalrat* ist es **angezeigt**, insbesondere **nachstehend aufgeführte Aspekte** in den Blick zu nehmen, sachgerecht zu gewichten und deren Einführung in die Kreisverwaltung zu prüfen. Hierbei ist das **RPA** bereit, seine fundierten Kenntnisse im Rahmen einer **prüfseitigen Begleitung** durch entsprechende **dienstrechtliche Hinweise** in den Prozess mit einfließen zu lassen, um hier

²²⁹ umfassend: "*Leistungsprinzip und Bestenauslese in der neueren Rechtsprechung*", DÖD, Ausg. 7/8 2007

²³⁰ BVerfG, B. v. 20.3.2007, 2 BvR 2470/06; OVG NRW, B. v. 26.3.2007, 6 B 26/07; B. v. 28.6.2006, 6 B 618/06; BVerwG, U. v. 25.11.2004, 2 C 17.03 u. 2 C 9.04

²³¹ BVerwGE 61, 325 sowie BAG U. v. 05.11.2002 – 9 AZR 451/01

²³² beispielhaft BVerwGE 76, 243, BAGE 38, 141

²³³ OVG NRW, B. v. 18.7.2007, 6 B 557/07; 4.4.2007, 6 B 57/07; 26.3.2007, 6 B 26/07; 6.3.2007, 6 B 48/07; 18.7.2006, 1 B 751/06; U. v. 2.7.2007, 1 A 1920/06; 6.9.2005, 6 A 1903/03; BVerwG, U. v. 25.11.2004, 2 C 9.04

zu rechtskonformen und tragfähigen Regelungen zu kommen, die dem Gebot der **Bestenauslese** nachhaltig Rechnung tragen und neben der erforderlichen Transparenz auch zu einer tatsächlichen **Akzeptanz** in der Belegschaft der Kreisverwaltung führen.

- Einheitlichkeit und Gleichheit von *Stellenausschreibungsverfahren*²³⁴
- Festlegung sachgerechter *Anforderungsprofile* und deren Gewichtung²³⁵
- Berücksichtigung und besondere Gewichtung der *Statusämter* der Bewerber²³⁶
- Transparente Festlegungen zu Umsetzungs- und Beförderungsbewerbern²³⁷
- Durchgängig *einheitlich* und *richtig* durchgeführte "gestufte" Auswahlverfahren²³⁸
- Ausschlaggebende Berücksichtigung aktueller *Beurteilungen*²³⁹
- Berücksichtigung *älterer Beurteilungen* als leistungsbezogene Hauptkriterien²⁴⁰
- Berücksichtigung von *Leistungs- und Entwicklungstendenzen*²⁴¹
- Berücksichtigung von *Vorverwendungen*²⁴² und *Verwendungsbreite*
- Qualitative *Ausschärfung* von Beurteilungen gleicher Gesamtnote²⁴³
- Gewichtung von Beurteilungen in verschiedenen *statusrechtlichen Ämtern*²⁴⁴
- Gewichtung von *Beurteilungen* in Abgrenzung zum *Anforderungsprofil*²⁴⁵
- Eindeutige Reihenfolge bzw. Gewichtung der *Hilfskriterien*²⁴⁶
- Sachgerechte Gewichtung von *Auswahlgesprächen* bzw. *AC-Verfahren*²⁴⁷
- Besonderheit bei reinen *Hausbewerbern*²⁴⁸
- "*Mitwirkung*" des Personalrats an Auswahlgesprächen²⁴⁹
- Beachtung des *Bewerberverfahrensanspruchs*²⁵⁰
- Verpflichtung zur Erstellung von *Konkurrentenmitteilungen*²⁵¹

²³⁴ § 8 LGG, BVerwG, U. v. 17.8.2005, 2 C 36.04

²³⁵ § 10 LGG, BVerwG, B. v. 6.4.2006, 2 VR 2.05; OVG NRW, B. v. 23.6.2004, 1 B 455/04; U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05; VG Arnsberg, B. v. 12.4.2007, 2 L 38/07

²³⁶ OVG NRW, U. v. 26.2.2007, 1 A 2603/05; B. v. 14.2.2007, 1 A 3345/06; B. v. 21.12.2004, 6 B 2587/04

²³⁷ BVerwG, B. v. 20.8.2003, 1 WB 23.03; U. v. 25.11.2004, 2 C 17.03 u. 2 C 9.04; OVG NRW, U. v. 6.9.2005, 6 A 1903/03; B. v. 22.11.2001, 6 B 1275/01

²³⁸ BVerwG, B. v. 6.4.2006, 2 VR 2.05

²³⁹ BVerwG, U. v. 1.4.2004, 2 C 26.03; U. v. 17.8.2005, 2 C 36.04, U. v. 19.12.2002 – 2 C 31.01; U. v. 27.2.2003 – 2 C 16.02; OVG NRW, B. v. 5.5.2006, 1 B 41/06; B. v. 12.12.2005, 6 B 1845/05; BVerfG, B. v. 20.3.2007, 2 BvR 2470/06. Wirksamkeit erst mit Bekanntgabe, OVG NRW, B. v. 9.5.2007, 6 B 218/07

²⁴⁰ OVG NRW, U. v. 16.4.2007, 1 A 1789; B. v. 5.5.2006, aaO; 30.6.2005, 6 B 638/05; 21.2.2005, 6 B 1946/04; VG Düsseldorf, B. v. 23.5.2006, 2 L 782/06. **Keine** Hilfskriterien. Erhöhte Begründungspflicht.

²⁴¹ Hess VGH, B. v. 5.7.2004 – 1 TG 1659/94; OVG NRW, U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05

²⁴² OVG NRW, B. v. 15.1.2003, 1 B 2230/02; B. v. 17.10.2006, 1 B 1430/06

²⁴³ OVG NRW, B. v. 27.2.2004 – 6 B 2451/03.; B. v. 10.9.2004 – 6 B 1584/04; U. v. 16.4.2007, 1 A 1789/06; B. v. 28.6.2006, 6 B 618/06; VG Köln, B. v. 27.1.2005, 19 L 2728/04

²⁴⁴ OVG NRW, U. v. 16.4.2007, 1 A 1789/06; B. v. 21.11.2005, 1 B 1202/05; B. v. 29.7.2004, 6 B 1212/04

²⁴⁵ BVerwG, U. v. 16.8.2001, 2 A 3/00; OVG NRW, B. v. 23.6.2004, 1 B 455/04

²⁴⁶ OVG NRW, B. v. 14.6.2000 – 6 B 513/00; B. v. 30.7.2001 – 1 B 949/01, Nds. OVB B. v. 14.4.2003 – 2 ME 129/03, OVG R-P, B. v. 2.9.2003 – 2 A 11216/03, BVerwG, U. v. 28.10.2004 – 2 C 23.03

²⁴⁷ BVerwG, U. v. 30.1.2003 – 2 A 1.02, BAG U. v. 7.9.2004 – 9 AZR 537/03, ständige RSpr. der OVG NRW (z.B. B. v. 13.5.2004, 1 B 300/04), Niedersachsen, Sachsen, Thüringen, Berlin, Bremen

²⁴⁸ OVG Bremen, B. v. 19.2.1999, 2 B 11/99; OVG Thüringen, B. v. 31.3.2003, 2 EO 545/02

²⁴⁹ VG Gelsenkirchen, B. v. 3.8.2001, 12 L 1312/01; OVG NRW, B. v. 7.3.1996, 12 B 3156/95, 22.3.2000, 1 A 4382/98.PVL; 27.6.1994, 12 B 1084/94; 29.1.2007, 1 A 5031/05.PVL

²⁵⁰ OVG NRW, B. v. 5.5.2006, 1 B 41/06; B. v. 13.9.2001, 6 B 1776/00; U. v. 16.4.2007, 1 A 1789/06; BVerfG, 29.7.2003, 2 BvR 311/03; VG Aachen, B. v. 4.6.2007, 1 L 138/07; VG Gelsenkirchen, U. v. 29.9.2006, 12 K 989/04; VG Arnsberg, B. v. 12.4.2007, 2 L 38/07

²⁵¹ BVerwG, U. v. 1.4.2004 – C 26/03, U. v. 21.8.2003 – 2 C 14.02, OVG NRW, U. v. 28.4.2004, 1 A 1721/01, B. v. 7.7.2004, 1 A 512/02; B. v. 31.10.2005, 1 B 1450/05; VG Aachen, U. v. 7.9.2006, 1 K 3919/04

Die vorgenannten **Aspekte** sind seit langem Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Verfahren, aus denen sich *insbesondere in den vergangenen fünf Jahren* eine **neue** bundes- und obergerichtliche **Rechtsprechung** fortentwickelt hat.

Der Dienstherr ist an den **Grundsatz der Bestenauslese** nach Art. 33 Abs. 2 GG *unabhängig* davon gebunden, welches **(Auswahl)Verfahren** er zu dessen Realisierung anwendet²⁵². Neben der Beachtung dieser Vorgaben ist insbesondere eine **Einheitlichkeit** in den gewählten und durchgeführten Verfahren geboten. Dies erfordert bereits der **Gleichheitsgrundsatz** aus Art. 33 Abs. 2 GG, der in den §§ 7 LBG, 2 LVO und 10 LGG seine Entsprechung gefunden hat und von jeder staatlichen Stelle zu beachten ist²⁵³. Hier sind sowohl *Dienststelle* als auch *Personalrat* gefordert (§ 62 LPVG NRW), insbesondere, wenn diese eine von ihren *eigenen* Richtlinien abweichende Verwaltungspraxis etabliert haben, die *nicht* den **Kriterien** genügt, die von der Rechtsprechung aufgestellt worden sind.

Da die Verwaltung mit der "**Job-Börse**" entsprechende **Richtlinien** (bzw. Dienstvereinbarung) erlassen hat, ist sie auf Grund des **Gleichheitssatzes** hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens und der anzulegenden Maßstäbe *an diese Richtlinien gebunden*. Deren **Einhaltung** kann daher nicht nur *erwartet* werden, sondern ist gerichtlich vollinhaltlich überprüfbar²⁵⁴; insbesondere, ob sie mit gesetzlichen Regelungen, speziell denen der Laufbahnverordnung und auch sonst mit gesetzlichen Vorschriften in Einklang stehen²⁵⁵. Diese Regelungen tangieren die in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte **Fürsorgepflicht** des Dienstherrn (§ 85 LBG)²⁵⁶ und stellen auch die Anknüpfungsgrundlage für die **Selbstbindung der Verwaltung** dar. Die Richtlinien sind als *Verwaltungsvorschriften* zwar nicht wie Rechtsnormen aus sich heraus, aber als Willenserklärung der anordnenden Stelle auszulegen²⁵⁷. Sie sollen und müssen daher eine *einheitliche Verwaltungspraxis* sicherstellen. **Weicht** diese aber **selbst** von den **eigenen** Richtlinien **ab** (*gebilligt* oder *geduldet*), darf dies jedoch nicht gegen höherrangige Rechtsnormen verstoßen²⁵⁸.

Die Verpflichtung, als Grundlage von Auswahlentscheidungen das **Leistungsprinzip** zu beachten, **Qualifikationsvergleiche** durchzuführen und durch *einheitliche* Verfahren den **Gleichheitsgrundsatz** zu beachten; mithin die von der neueren **Rechtsprechung** entwickelten Aspekte zu berücksichtigen, ist *nicht* vom Inhalt der jeweiligen Richtlinien abhängig, sondern das **Ergebnis höherrangigen Rechts**, das nicht zur Disposition des Dienstherrn steht²⁵⁹.

²⁵² OVG NRW, B. v. 16.12.2003, 1 B 2117/03

²⁵³ BVerwG, B. v. 2.5.2007, 6 B 10.07

²⁵⁴ BVerwG, U. v. 24.11.2005, 2 C 34.04; OVG NRW, U. v. 23.6.2006, 6 A 1216/04; U. v. 26.2.2007, 1 A 2603/05; vgl. VG Aachen, U. v. 24.5.2007, 1 K 1490/05; VG Gelsenkirchen, U. v. 23.5.2007, 1 K 6399/04

²⁵⁵ OVG NRW, U. v. 26.2.2007, 1 A 2603/05; U. v. 8.11.2005, 6 A 1474/04; U. v. 28.4.2004, 1 A 1721/01; U. v. 11.2.2004, 1 A 3031/01; VG Gelsenkirchen, U. v. 7.3.2007, 1 K 1500/06

²⁵⁶ VG Aachen, U. v. 24.5.2007, 1 K 944/06; OVG NRW, U. v. 18.7.2007, 6 A 3535/06,

Wichmann/Langer: Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl., Rn. 236

²⁵⁷ VG Aachen, U. v. 30.3.2006, 1 K 344/03; OVG NRW, B. v. 4.4.2007, 6 B 57/07

²⁵⁸ VG Gelsenkirchen, U. v. 23.5.2007, 1 K 6399/04

²⁵⁹ OVG NRW, B. v. 27.2.2004, 6 B 2451/03; B. v. 10.9.2004, 6 B 1584/04; VG Köln, B. v. 27.1.2005, 19 L 2728/04

4.4 Fortbildung

Nach § 48 der Laufbahnverordnung NRW sind die **Beamten verpflichtet**, sich stets fortzubilden, damit sie über die Anforderungen ihrer Laufbahn unterrichtet bleiben und auch steigenden Anforderungen ihres Amtes gewachsen sind. Auch § 5 TVöD geht davon aus, dass ein hohes Qualifikationsniveau und lebenslanges Lernen im gemeinsamen Interesse von **Beschäftigten** und Arbeitgebern liegen. Daher dient Qualifizierung der Steigerung von **Effektivität** und **Effizienz** des öffentlichen Dienstes und ist Teil der **Personalentwicklung**.

Das RPA hat den **(internen) Fortbildungsbereich** für das Jahr 2006 betrachtet. Es wurden insgesamt **50** Seminare angeboten, und zwar aus den folgenden Bereichen:

Seminar	angeboten	realisiert	%
Führung und Management	5	0	0 %
Arbeits- und Verhaltenstechnik	11	5	45,5 %
Präsentation und Kommunikation	7	2	28,5 %
ADV	20	15	75 %
Gesundheitsförderung	5	3	60 %
Sonstige *	3	1	33,3 %

* Fahrsicherheitstraining, Neue deutsche Rechtschreibung u. Erste-Hilfe-Lehrgang

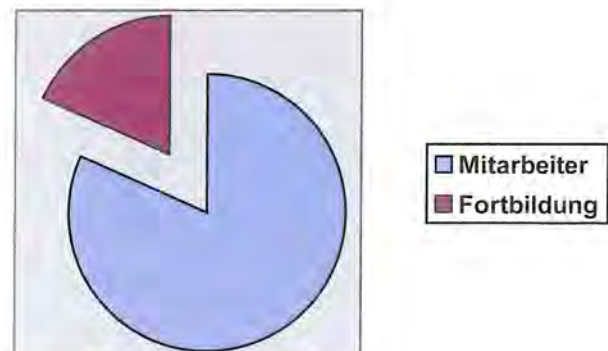
Die 20 ADV-Seminare werden jeweils an mindestens 2, teilweise auch an noch mehreren Terminen angeboten.

Hinsichtlich der Rubriken Führung u. Management, Arbeitstechniken und Präsentation wurde das Fortbildungsprogramm nach Mitteilung der Verwaltung in den letzten Jahren in diesen Bereichen stets durch das

ausgestaltet. Da sich im Laufe der Zusammenarbeit gezeigt hatte, dass nie alle angebotenen Seminare zustande kommen, sei es in den letzten Jahren Praxis, dass durch das stets mehr Seminare angeboten wurden, als Seminartage gemäß vertraglicher Vereinbarung abzuleisten waren.

Im Jahre 2006 haben **187** Mitarbeiter/Innen an den Fortbildungen teilgenommen.

Dies sind **22,5 %** der Belegschaft (2006: **829**) der KV Düren.



Die **inhaltliche Ausrichtung** der **Seminare** stellt sich wie folgt dar:

- Persönliche Arbeitstechnik - Rationelles Zeit- und Schreibtischmanagement
- Stress erfolgreich bewältigen
- Umgang mit Konflikten im Publikumsverkehr und Bürgergespräch
- Fit im Sekretariat
- Interne Bewerbung - was kommt auf mich zu?
- Moderationstechnik - Grundkurs
- Rhetorik - Grundkurs
- Excel (Grundkurs 2 x; Diagramme; Datenbank; Verknüpfungen)
- Word (Flyer; Serienbriefe 2 x; Formatvorlagen)
- GroupWise 2 x
- PowerPoint 4 x
- Fitnessgymnastik
- Körpertraining nach Pilates
- Wirbelsäulengymnastik und Rückenschule

Das Budget für zentrale Fortbildungen betrug im Jahr 2006: **29.000 €**. Hiervon wurden nach Mitteilung der Verwaltung **25.700 € an das** gezahlt und 770 € an den . Für die ADV-Seminare, die durch Mitarbeiter von Amt 16 geleitet werden, fallen keine weiteren Kosten an.

Budgetentwicklung		
2004	2005	2006
25.100 €	29.000 €	29.000 €

Der Auffassung der Verwaltung, *eine effektive und bürgernahe Aufgabenerledigung setze eine hohe **fachliche und soziale Kompetenz** voraus²⁶⁰*, ist seitens der Prüfung nur zuzustimmen.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung ist jedoch bedauerlich, dass im Bereich "**Führung und Management**" **kein Seminar** zustande kommen konnte, obwohl nach Aussage der Verwaltung im Jahre 2006 **75 Führungskräfte** in der Kreisverwaltung tätig sind.

Nach der hier vertretenen Auffassung sollte die Verwaltung dies hinterfragen und – auch unter Berücksichtigung der anfallenden Kosten - künftig im Bereich der Seminarangebote die derzeitige Schwerpunktsetzung überdenken.

Prüfungsseitig ergaben sich im Übrigen **keine** Feststellungen.

Zur Beauftragung an die Fa. wird auf Ziffer 5.3 dieses Berichtes verwiesen.

²⁶⁰ Vorwort des Landrats zum Fortbildungsprogramm 2006/2007

4.5 TUIV, Datensicherheit und Internet

Das Internet hat sich zu einer globalen **Kommunikationsplattform** entwickelt, die auch für die Kommunalverwaltungen zunehmend an **Bedeutung** gewinnt und erheblich zur Modernisierung beiträgt. Mit der Internetnutzung wird das **Informationsbedürfnis**, aber auch die **Kommunikation** zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern erheblich verbessert. Die Erhöhung der **Leistungsfähigkeit** der Verwaltung und die Beschleunigung der **Informationsbeschaffung** und der **Arbeitsprozesse** stehen hier eindeutig im Vordergrund und werden auch in der Zukunft richtungsweisende Komponenten einer **modernen Verwaltung** bleiben. Neben der dienstlichen Nutzung hat der Dienstherr den Bediensteten im geringem Umfang auch die private Nutzung des Internets zugestimmt; dies allerdings mit notwendigen Einschränkungen.

Im November 2006 kam es zu einem **Virenbefall des Netzwerkes**, über den der Kreisausschuss mit Drs. Nr. 343/06 informiert wurde. Die Ursachen des Virenbefalls wurden aufgeklärt; eine personenbezogene Zuordnung konnte nach Mitteilung der Verwaltung **nicht** vollzogen werden. Nur dem **hohen personellen Aufwand und Engagement** des Amtes für TUIV ist es zu verdanken, dass ein größerer Schaden für die gesamte Kreisverwaltung Düren ausgeblieben ist.

Die Verwaltung hat den Vorfall zum Anlass genommen, die bisherigen Regelungen (Dienstvereinbarung) zu überarbeiten und eindeutig zu formulieren. Dies wird seitens der Rechnungsprüfung ausdrücklich **begrüßt**.

Bei der Überarbeitung der bisherigen Regelungen wurde das RPA bzw. der Datenschutzbeauftragte involviert. Zwischenzeitlich wurde eine **neue Dienstvereinbarung** mit dem Personalrat geschlossen, die zum 10.04.2007 in Kraft getreten ist.

Obwohl die *dienstliche* Nutzung des Internets geboten und die gelegentliche *private* Nutzung als fortschrittlich und mitarbeiterfreundlich einzustufen ist, ist gleichwohl auf die technischen und rechtlichen Risiken hinzuweisen, wenn der Dienstherr auch die **private Nutzung** von Internet und E-Mail zulässt. Hinsichtlich erforderlicher Kontrollmechanismen ziehen das **Datenschutzgesetz NRW** sowie das **Teledienstgesetz** (bzw. das 2007 verabschiedete **Telemediengesetz**) den verwertbaren Kontroll- und Auswertmöglichkeiten des Dienstherrn/Anbieters enge Grenzen.

Gerade im Hinblick auf Ahndungsmöglichkeiten ist die Verwaltung daher gehalten, die neugefassten Vorschriften der **Dienstvereinbarung über die Internetnutzung** streng zu überwachen und bei etwaigen Verstößen dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen zu treffen. Die hierzu getroffenen Regelungen (*z.B. schriftlich und persönlich zu unterzeichnende "Interneterklärung"*) sowie der Fortgang im Rahmen eines **neuen Mailkonzepts** erweisen sich hierbei als **sachgerecht** und **notwendig**.

Seite 146

HHSt. 1.2404.5200 – Unterhaltung v. Büro-, Schul- u. sonst. Gebrauchsgegenständen

Hier handelt es sich um budgetierte Mittel, die die Schulen in Eigenregie (hier: BK Jülich) bewirtschaften. So zahlen die Schulen aus dieser HHSt. u.a. die Leasinggebühren für die Kopiergeräte oder finanzieren auch den Kauf von Gebrauchsgegenständen, die nicht dem Vermögenshaushalt unterliegen (Rechenmaschine, Mobiliar etc.).

HHSt. 1.2920.5201 – Beschaffung von Medien-, Bild- und Tongeräten

Die Anschaffung von Medien, kleineren Gerätschaften etc. erfolgt für das Medienzentrum, das die Medien/Geräte sowohl an Schulen des Kreisgebietes Düren als auch an Behörden, Vereine etc. verleiht. Insofern ist diese Haushaltsstelle keiner Schule zuzuordnen.

HHSt. 1.2403.5210 – Wartung von ADV-Geräten

Aus dieser Haushaltsstelle werden die Wartungs- und Reparaturkosten für die an den Schulen (hier BK Kaufm. Schulen) vorhandenen EDV-Geräte finanziert.

HHSt. 1.2702.5410 – Reinigung

Schule: Stephanusschule.

HHSt. 1.2401.5411 – Heizung, Beleuchtung, Wasserversorgung

Schule: BK für Technik.

HHSt. 1.2463.5420 – Versicherung des Haus- und Grundbesitzes

Schule: BK Kaufm. Schulen.

Die **Rückzuführung** der Schulpauschalenmittel vom Vermögens- in den **Verwaltungs-haushalt** wurde im Rechenschaftsbericht 2006 (S. 111) zutreffend dargestellt.

Prüfseitig ergeben sich keine besonderen Feststellungen.

4.7 Soziales

Neben der verwaltungsinternen Prüfkompetenz (für die Ämter **50** und **56**) ist das Rechnungsprüfungsamt ebenfalls für die ergänzende örtliche **Prüfung und Beratung** der ka. Kommunen zuständig, soweit an sie die Wahrnehmung des örtlichen Trägers der **Sozialhilfe** durch Satzung delegiert ist (§ 3 Abs. 4 Nr. 8 RPO).

Anlässlich einer Prüfung durch den **Bundesrechnungshof** bei der job-com in der Zeit vom 20. – 24.11.2006 wurde von diesem das **Prüfungssystem des Rechnungsprüfungsamtes** und hier insbesondere die Prüfung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften bei den ka. Kommunen vor Ort ausdrücklich **positiv** bewertet²⁶³.

Auch die Rechnungsprüfung hält die Prüf- und Kontrollfunktion des RPA im Sozialbereich ebenfalls für äußerst bedeutsam, gibt aber unter Hinweis auf die Ausführungen unter Ziffer 1.2 zur *Personalsituation* nochmals zu bedenken, dass derzeit **nur 1 Prüfer** für den gesamten **Sozialbereich** eingesetzt werden kann. Verstärkte Prüftätigkeit führt in diesem Bereich aber auch zu wesentlichen Optimierungs- und Einsparungsmöglichkeiten, die den Kreishaushalt und die Finanzlage der Kommunen tatsächlich und nachhaltig entlasten können. Eine "Kosten-Nutzen-Analyse" ergäbe hierbei sicherlich ausschließlich positive Werte zugunsten der Finanzlage des Kreises.

4.7.1 Ergänzende örtliche Prüfung der Delegationskommunen

Gem. § 3 Abs. 4 Ziff. 8 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren ist dem Rechnungsprüfungsamt die ergänzende örtliche Prüfung und Beratung der ka. Städte und Gemeinden hinsichtlich der auf diese delegierten Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe übertragen. Dies umfasst sowohl die Bereiche des SGB II als auch des SGB XII. Im Zuge dieser Prüfungen wurde im Jahre 2006 die Sachbearbeitung der Aufgaben nach dem SGB II betrachtet. Geprüft wurden folgende **fünf Kommunen**:

Gemeinde Hürtgenwald,
Gemeinde Inden,
Gemeinde Merzenich,
Gemeinde Niederzier,
Stadt Nideggen.

Die Prüfungen, welche von einem Prüfer in der Regel vor Ort durchgeführt wurden, erstreckten sich auf die Abrechnung der Personal- und Verwaltungskosten mit dem Kreis Düren sowie die umfassende Auswertung von jeweils ca. 30 Einzelfällen.

²⁶³ Vermerk des Amtes 56 vom 27.11.2006

⇒ Die sich aus den Prüfungen ergebenden wesentlichen Feststellungen werden nachfolgend zusammengefasst.

- Die Abrechnung der Personal- und Verwaltungskosten war bei keiner der geprüften Kommunen zu beanstanden.
- Die Fallzahlen je Sachbearbeiter/in wiesen erhebliche Unterschiede aus. Während in einer Kommune lediglich durchschnittlich **42 Fälle** je Sachbearbeiter/in zu bearbeiten waren, lag die Fallzahl in einer anderen Kommune bei **103 Fällen**. Bei den übrigen drei Kommunen waren Fallzahlen von ca. **50 – 65** zu verzeichnen. Die unterschiedlichen Fallzahlen spiegelten sich zum Teil insofern in den Ergebnissen der Prüfung wider, als bei der Kommune mit der höchsten Fallzahl auch die häufigsten und gravierendsten Prüfungsfeststellungen zu treffen waren.
- Häufig wurden Defizite bei der Geltendmachung und Verfolgung von **Unterhaltsansprüchen** und damit einhergehend u.U. nicht unerhebliche Einnahmeausfälle festgestellt. Im Zuge der Prüfung wurden praktikable Vorschläge zur Verbesserung der Sachbearbeitung unterbreitet. Ferner hat das Fachamt zwischenzeitlich eine intensive unterhaltsrechtliche Schulung der Sachbearbeiter angeboten. Die Sachbearbeitung sollte durch diese Maßnahmen eine Verbesserung erfahren.
- Mehrfach musste eine unzureichende **Aktenführung** bemängelt werden. In einem Teil der von der Prüfung erfassten Einzelfälle wurden grundlegende Dinge nicht beachtet. Insbesondere wurden diesbezüglich folgende Punkte angeführt:

Wichtige Unterlagen, die für eine umfassende Beurteilung von Sachverhalten unabdingbar sind, waren zum Teil nicht vorhanden bzw. es wurde nicht vermerkt, dass diese vorgelegen haben und was deren Auswertung ergeben hat. Beispielhaft seien hier Girokontoauszüge und Nachweise über Vermögen genannt.

Es wurden Entscheidungen getroffen, deren Grundlage sich nicht immer den Akten entnehmen ließ. Auf Nachfrage konnten die zuständigen Sachbearbeiter/-innen zum Teil den Sachverhalt erklären, zumal es sich stets um nur kurz zurückliegende Vorgänge handelte. Ob dies auch noch der Fall sein wird, wenn ein längerer Zeitraum vergangen ist, muss in Frage gestellt werden. Eine ordnungsgemäße Bearbeitung setzt hierbei voraus, dass sich bei einer Vertretung im Urlaubs-/Krankheitsfalle oder einem Wechsel der Sachbearbeitung alle Sachverhalte eindeutig nachvollziehen lassen. Aus den genannten Gründen sollten grundsätzlich sämtliche entscheidungserheblichen Aspekte in Aktenvermerken festgehalten werden.

Die unzureichende Aktenführung wurde meist mit zeitlichen Engpässen begründet. Es wurde zugesagt, die angesprochenen Aspekte aufzugreifen.

- o In einem nicht geringen Teil der geprüften Einzelfälle musste die unzureichende **Überprüfung der Vermögensverhältnisse** von Hilfesuchenden insofern bemängelt werden, als teilweise weder die Girokontoauszüge der letzten drei Monate vor Hilfebeginn, noch die in einem besondern Formblatt zu erklärenden detaillierten Angaben über die Vermögensverhältnisse verlangt wurden. Diese sehr wichtigen Angaben sind nach den eindeutigen Vorgaben des Kreises Düren grundsätzlich zu fordern, um evtl. Missbrauch von Sozialleistungen vorzubeugen.
- o Immer wieder wurde festgestellt, dass Ansprüchen der Hilfeempfänger auf **Lohnsteuererstattungen**, die bei Auszahlung während des Bezugs der Leistungen dem Kreis Düren bzw. dem Bund zustehen, nicht nachgegangen wurde. Es wurde daher generell empfohlen, stets darauf zu achten, dass ein Antrag auf Erstattung der Lohn- und Kirchensteuern gestellt wird, sofern Hilfeempfänger während des Leistungsbezugs bzw. im Jahr vor der erstmaligen Beantragung der Leistungen zeitweise einer lohnsteuerpflichtigen Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Die ggf. erstatteten Beträge wären auf die Leistungen anzurechnen, sofern die Erstattung während des Leistungsbezugs erfolgt.
- o Anlässlich der Prüfung bei einer Kommune wurde eine gravierende Feststellung hinsichtlich der **Sanktionierung des Fehlverhaltens** von Hilfeempfängern durch die job-com getroffen. Der Fall stellte sich wie folgt dar:

Eine zum Zeitpunkt der Prüfung 26-jährige erwerbsfähige Hilfeempfängerin hatte keinerlei Bereitschaft erkennen lassen, durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft von den Leistungen nach dem SGB II unabhängig zu werden und ihren Lebensunterhalt wieder aus eigener Kraft zu bestreiten. Trotz dieser schon als provokant zu wertenden Verweigerungshaltung, die sich beinahe über ein ganzes Jahr hingezogen hat, ergingen die von der job-com verhängten Sanktionen in relativ großen zeitlichen Abständen von 3 – 4 Monaten. Mit der letzten Kürzung wurde die Hilfeempfängerin sogar wieder besser gestellt und im Prinzip in ihrem Verhalten noch bestätigt, indem nach zweimaliger 30 %-Kürzung dann nur noch eine 10 %ige Kürzung ausgesprochen wurde. In der Zwischenzeit hatte sie sogar zeitweise (März 2006) wieder die vollen Leistungen erhalten.

Die letzte 10 %ige Kürzung erfolgte, weil es sich um einen Tatbestand gem. § 31 Abs. 2 SGB II handelte, der eine weitergehende Kürzung nicht zulässt. Aus Sicht der Prüfung hätten unter Beachtung des Prinzips "Fordern und Fördern" die Forderungen an die Hilfeempfängerin seitens der job-com engmaschiger ergehen müssen und ihr durch die dann gem. § 31 Abs. 3 SGB II möglichen weitergehenden Kürzungen bis zu 100 % die Folgen ihres Handelns noch stärker verdeutlicht werden können. Durch die in diesem Fall gewählte Vorgehensweise wurde stattdessen jedoch der Eindruck vermittelt, das Nichtbefolgen von Angeboten durch die job-com habe letztlich keine bzw. nur unbedeutende Konsequenzen. Der Hil-

feempfängerin hätte jedoch ganz klar verdeutlicht werden müssen, dass ihr in derart gelagerten Fällen nur noch extrem reduzierte bzw. keine Leistungen gewährt werden.

Seitens der Prüfung wurde **angeregt**, erwerbsfähigen Hilfesuchenden, die durch ihr Verhalten kundtun, dass sie nicht bereit sind, alles in ihrer Kraft stehende zu unternehmen, um wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden zu können, in kürzeren Zeitabständen Hilfsangebote zukommen zu lassen. Nur so ist es möglich, Personen herauszufiltern, die sich mit den Sozialleistungen "einrichten" und kein Interesse zeigen, ihren Lebensunterhalt wieder unabhängig von Leistungen des Staates selbst zu erwirtschaften.

- o Im Zuge der Prüfung bei einer Kommune ergab sich, dass teilweise im Zeitraum des Leistungsbezugs erzielte **Einkünfte** nicht auf den **Bedarf** angerechnet wurden, wodurch Überzahlungen entstanden sind. Es wurde darauf hingewiesen, dass Einkünfte stets in dem Monat, in dem der Berechtigte darüber verfügen kann, anzurechnen sind (Zuflusstheorie). Seit dem 01.07.06 kann die Anrechnung alternativ auch im darauf folgenden Monat vorgenommen werden.

4.7.2 Laufende Hilfe zur Pflege in Einrichtungen HHSt. 1.4190.7400

⇒ Allgemeines

Jeder pflegebedürftige Mensch, der nicht mehr in der Lage ist, sich selbst zu helfen und auch von Angehörigen nicht mehr zu Hause gepflegt werden kann, kann in einem Alten- und Pflegeheim die notwendige Pflege, Versorgung und Betreuung erhalten. Dazu kann unter bestimmten Voraussetzungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gewährt werden.

- o Feststellung der Heimbetreuungs- und Pflegebedürftigkeit

Die Medizinischen Dienste der Krankenkassen (MDK) und bei nicht pflegeversicherten Personen das Gesundheitsamt des Kreises Düren stellen vor einer Heimaufnahme fest, ob die Heimbetreuung notwendig ist und in welchem Umfang eine Pflege erforderlich wird (insbesondere Ermittlung der Pflegestufe). Diese Einstufung ist für die Einrichtung, für die Pflegekasse und das Sozialamt bindend.

o Kosten des Heimplatzes

Die Pflegekasse gewährt zu den Heimpflegekosten folgende Leistungen:
Pflegestufe laut Einstufung des MDK Leistungen der Pflegekasse

- | | |
|---------------------------------|---------|
| • I erheblich Pflegebedürftige | 1.023 € |
| • II schwer Pflegebedürftige | 1.279 € |
| • III schwerst Pflegebedürftige | 1.432 € |

Bei Pflegebedürftigkeit der Stufe 0, d. h. unterhalb der Schwelle der erheblichen Pflegebedürftigkeit, werden von der Pflegekasse keine Leistungen erbracht.

Daneben sind das Einkommen und Vermögen des Heimbewohners/der Heimbewohnerin zur Finanzierung der Heimpflegekosten einzusetzen. Reichen die Leistungen der Pflegekasse, ein dem Heim ggf. gewährtes Pflegegeld und das Einkommen und Vermögen des Heimbewohners/der Heimbewohnerin nicht aus, um den Heimplatz voll zu bezahlen, kann unterstützend Hilfe zur Pflege beantragt werden. Hilfe zur Pflege im Heim wird gewährt, soweit dem Heimbewohner und seinem nicht getrennt lebenden Ehegatten die Aufbringung der Mittel aus dem Einkommen und Vermögen nicht zuzumuten ist.

o Örtliche Zuständigkeit

Für die Bearbeitung der Anträge von Personen, die vor der Heimaufnahme im Kreisgebiet wohnen, ist das Sozialamt des Kreises Düren zuständig. Anträge können bei den Sozialämtern der ka. Städte und Gemeinden gestellt werden.

Die Hilfe wird frühestens ab dem Zeitpunkt gezahlt, ab dem das Sozialamt des Kreises Düren oder einer kreisangehörigen Stadt/Gemeinde bekannt wird, dass die Kosten für das Heim vom Heimbewohner nicht gedeckt werden können.

o Berechnung der Hilfe

Zunächst stellt das Sozialamt fest, wie hoch der Gesamtbedarf ist. Dieser setzt sich zusammen aus:

- Heimkosten (Pflegekosten, Unterkunfts-/Verpflegungskosten, Investitionskosten)
- Taschengeld/Barbetrag des Heimbewohners.

Von dem Gesamtbedarf wird das Pflegegeld der Pflegekasse und ggf. das Pflegegeld abgezogen. Dann wird festgestellt, welches Einkommen und Vermögen vorhanden ist.

Zum Einkommen zählen alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert, insbesondere:

- Renten / Pensionen
- Sonstiges Erwerbseinkommen
- Wohngeld
- Einkünfte aus vertraglichen Ansprüchen
- Miet- oder Pachteinnahmen
- Beihilfeansprüche
- Zinseinkünfte
- Sonstige Einkünfte aus Kapitalvermögen
- Zuwendungen Dritter

jedoch nicht

- Kindererziehungsleistungen
- Blindengeld

Zum einzusetzenden Vermögen zählt die Gesamtheit aller in Geld bewertbaren Güter, zum Beispiel:

- Bargeld
- Guthabenbestände auf Spar- und Girokonten
- Wertpapiere
- Bausparverträge
- Genossenschaftsanteile
- Rückkaufswerte von Lebensversicherungen
- Pkw
- Haus- und Grundbesitz

jedoch nicht

das angemessene Einfamilienhaus bzw. die angemessene Eigentumswohnung, solange diese dem Partner des Heimbewohners weiterhin als Wohnung dient

kleinere Barbeträge oder Geldwerte bis zur Höhe von 2.301 € bei Alleinstehenden und 2.915 € bei Ehepaaren.

o Einsatz des Einkommens

Alleinstehende und beide Ehegatten, die in einem Heim leben, müssen das gesamte Einkommen zur Finanzierung der Heimkosten einsetzen.

Bei nicht getrennt lebenden Ehegatten, von denen ein Partner in einem Heim lebt, während der andere Partner im häuslichen Bereich verbleibt, ist aus dem gemeinsamen Einkommen der Eheleute unter Umständen ein Teil (Kostenbeitrag) zur Deckung der Heim-

kosten des Heimbewohners zu zahlen. Bei der Berechnung dieses Kostenbeitrages werden aber der Lebensunterhalt und die laufenden Kosten des Ehepartners zu Hause weiterhin sichergestellt.

Kann der festgestellte Bedarf aus dem einzusetzenden Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden, werden die ungedeckten Kosten als Hilfe zur Pflege erbracht.

o Nachranggrundsatz

Hilfe zur Pflege wird grundsätzlich nur nachrangig gezahlt, das heißt, dass zunächst alle Ansprüche gegenüber anderen durchgesetzt werden müssen. Dieses soll durch den Heimbewohner selbst oder seine Angehörigen erfolgen. Nur, wenn dem Heimbewohner und seinen Angehörigen die Durchsetzung nicht selbst möglich oder zuzumuten ist, leitet das Sozialamt die Ansprüche auf sich über und verfolgt sie in eigenem Namen. Hierbei kann es sich um vielfältige Ansprüche handeln, z. B.

- Schenkungsrückforderungsansprüche

Aus Schenkungen, die in den letzten 10 Jahren vor Eintritt der Hilfebedürftigkeit vorgenommen wurden, hat der bedürftige Heimbewohner einen Rückforderungsanspruch nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch.

- Vertragliche Ansprüche

Vertragliche Ansprüche können sich unter anderem aus Übertragungen von Haus- und Grundbesitz ergeben. Sie bestehen auch, wenn die Verträge älter als 10 Jahre sind. Bei diesen vertraglichen Ansprüchen kann es sich z. B. um Kost, Hege und Pflege, Bekleidung, standesgemäßen Unterhalt, Nießbrauch, Rentenzahlungen und Wohnrecht handeln.

- Unterhalt

Der Heimbewohner hat nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches einen Unterhaltsanspruch gegen Verwandte in gerader Linie, z. B. Kinder. Ein Unterhaltsanspruch besteht auch gegen den getrennt lebenden und unter Umständen auch gegen den geschiedenen Ehegatten. Unterhaltsansprüche gegen Verwandte in gerader Linie gehen kraft Gesetzes unmittelbar auf den Sozialhilfeträger über.

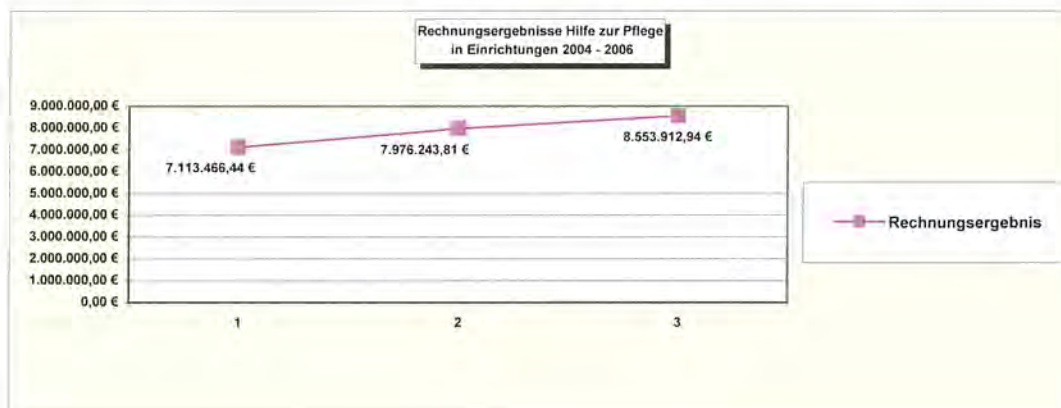
⇒ **Haushaltmäßige Darstellung**

Die Aufwendungen gingen bis zum 31.12.2003 zu Lasten des Landschaftsverbandes. Der Kreis Düren musste sich lediglich an den Kosten beteiligen. Die Finanzierungsbeteiligung

wurde im UA 4110 bei HHSt. 1.4110.7120 nachgewiesen. Sie betrug im Hj. 2003 3.699.554,04 €.

Seit dem Hj. 2004 gehen die Aufwendungen in voller Höhe zu Lasten des Kreises Düren. Nachgewiesen wurden diese seither im UA 4190, und zwar in den Jahren 2004 und 2005 bei HHSt. 1.4190.7400 und ab Hj. 2006 bei HHSt. 1.4190.7400 sowie 1.4190.7407. Die Ausgaben haben sich seither wie nachfolgend skizziert entwickelt:

Hj.	Haushaltsansatz	Rechnungsergebnis	Mehrausgaben (+) Minderausgaben (-)
2004	7.115.000,00 €	7.113.466,44 €	- 1.533,56 €
2005	7.980.000,00 €	7.976.243,81 €	- 3.756,19 €
2006	8.559.000,00 €	8.553.912,94 €	- 5.087,06 €



Der Wert für das Hj. 2006 resultiert, wie oben beschrieben, aus den Daten der HHSt. 1.4190.7400 und 1.4190.7407. Als Ergebnis der Auswertung ist festzustellen, dass die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen seit 2004 um **1.440.446,50 € bzw. 20,25 %** gestiegen sind.

⇒ Grundsätzliche Anmerkungen

o Realisierung von Unterhaltsansprüchen

Ein Anspruch auf Hilfe zur Pflege besteht nur, sofern Hilfebedürftige die Heimkosten nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können (Nachrang der Sozialhilfe). Neben eigenen Einkünften zählen zu den eigenen Mitteln auch evtl. Unterhaltsansprüche gegen die nach dem BGB unterhaltspflichtigen Personen.

Feststellung F 11

Hinsichtlich der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen besteht Optimierungsbedarf.

o Benachrichtigung der Unterhaltspflichtigen

Unterhaltszahlungen können erst ab dem Zeitpunkt verlangt werden, zu dem die Unterhaltspflichtigen über die Hilfestellung unterrichtet und insofern in Verzug gesetzt worden sind. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass über den Antrag auf Hilfe zur Pflege zumindest **dem Grunde nach** entschieden ist. Aus verschiedenen Gründen vergehen jedoch nicht selten bis zur Entscheidung über die Hilfestellung Zeiträume von bis zu einem Jahr. Es wird in Kauf genommen, dass auch evtl. Unterhaltsansprüche für diese Zeit nicht zu realisieren sind.

Dieser Sachverhalt wurde bereits anlässlich der **Kreisprüfung des Hj. 2003** aufgegriffen. Die zum Teil langen Bearbeitungszeiten wurden seinerzeit durch das Fachamt damit begründet, dass mit dem vorhandenen Personal eine schnellere Entscheidung nicht möglich sei. Offenbar hat sich diesbezüglich seither keine Besserung der Situation ergeben, was unbefriedigend ist.

Aus Sicht der Prüfung sollten nochmals Überlegungen angestellt werden, durch Aufstockung oder amtsinterne Umsetzung von Personal kürzere Bearbeitungszeiten zu erreichen. Andernfalls würde hingenommen, dauerhaft auf u.U. nicht unerhebliche Unterhaltsbeträge zu verzichten.

o Regelmäßige Überprüfung des Unterhaltsbetrags

Sofern Unterhaltspflichtige aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu Unterhaltszahlungen herangezogen werden, sollte in **regelmäßigen Abständen** von ca. zwei Jahren **überprüft** werden, ob sich die Verhältnisse dahingehend geändert haben, dass eine Anpassung der Unterhaltsbeträge erforderlich ist. Die Einzelfallprüfung ergab, dass dies nicht immer beachtet wird. In einem Fall erfolgte die erste und bisher einzige Prüfung vor 7 Jahren. Es kommt auch immer wieder vor, dass Unterhaltsansprüche über den ungedeckten Heimkosten liegen. In diesen Fällen orientiert sich der Unterhaltsbetrag an den zum Zeitpunkt der Entscheidung durchschnittlichen mtl. ungedeckten Heimkosten. Da die Heimkosten und mithin auch die ungedeckten Kosten in der Regel lfd. Steigerungen unterliegen, müssten folglich auch die Unterhaltsbeträge angehoben werden. Dies ist nicht immer beachtet worden.

o Kenntnis aller Unterhaltspflichtigen

Das Sozialamt kann zwar nur die Unterhaltsfähigkeit solcher Unterhaltspflichtigen prüfen, die ihm bekannt sind. Diesbezüglich verlässt man sich aber bisher auf die Angaben der Hilfebedürftigen bzw. der Betreuer. Um auszuschließen, dass unterhaltspflichtige Perso-

nen verschwiegen oder aus anderen Gründen nicht angegeben werden, sollte grundsätzlich bei Antragstellung ein Stammbuchauszug verlangt werden. Durch diese Maßnahme könnte sichergestellt werden, dass tatsächlich **alle** Unterhaltspflichtigen bekannt werden.

⇒ **Feststellungen aufgrund der Prüfung von Einzelfällen**

Die Sachbearbeitung der Einzelfälle wird von **6 Sachbearbeiterinnen** wahrgenommen. Ferner ist ein Sachbearbeiter mit der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen betraut. Für die von der Prüfung erfassten Akten kann dem Sozialamt eine **ausgezeichnete Sachbearbeitung** attestiert werden. Die jeweiligen Vorgänge waren übersichtlich geführt. Entscheidungen waren durch entsprechende Belege bzw. erläuternde Aktenvermerke nachvollziehbar dokumentiert. Prüfungsfeststellungen ergaben sich ausschließlich hinsichtlich der Realisierung von **Unterhaltsansprüchen**.

Im Zuge der Prüfung wurden insgesamt 20 Einzelfälle (pro Sachbearbeiterin je drei – vier) gesichtet. Die Prüfungsfeststellungen werden nachfolgend dokumentiert.

Feststellung F 12

Zu den sich aus den Einzelakten ergebenden Prüfungsfeststellungen ist zu jedem der nachfolgend aufgeführten Einzelfälle Stellung zu nehmen.

5010.1.6357 –

Falldaten:

Hilfezeitraum:	01.11.05 - lfd.
Hilfeart:	Hilfe zur Pflege i.E., Pflegewohngeld
Einkünfte:	Renteneinkünfte
Vermögen:	Zu Hilfebeginn kein verwertbares Vermögen mehr vorhanden.
Unterhaltspflichtige:	Tochter und Sohn
Bemerkung:	./.

Die Prüfung des Falles gibt Anlass zu folgenden Feststellungen:

- Die Sachbearbeitung hinsichtlich der Überprüfung der Unterhaltsfähigkeit der dem Grunde nach unterhaltspflichtigen Kinder der Frau setzte ca. 1 Jahr aus und ist bisher noch nicht abgeschlossen.
- Die Unterhaltspflichtigen wurden erst drei Monate nach Hilfebeginn in Verzug gesetzt. Die Unterhaltsansprüche für den Zeitraum vom 01.11.05 – 31.01.06 sind somit nicht zu realisieren. Es sind hohe Unterhaltsrückstände entstanden.

Die HB befindet sich seit 28.10.05 im Altenheim . Die örtliche Zuständigkeit des Kreises Düren ist gegeben, da sie vor der Heimaufnahme in

gewohnt hat. Lt. Gutachten der Pflegekasse liegt Pflegebedürftigkeit nach Pflegestufe II vor. Der Antrag auf Hilfe zur Pflege ging am 09.09.05 bei der Gemeinde Aldenhoven ein. Da Frau die Heimkosten mit ihrer Rente und dem Pflegegeld nicht bestreiten kann, erhält sie seit 01.11.05 Hilfe zur Pflege sowie Pflegegeld.

Dem Grunde nach unterhaltspflichtig sind die Kinder der Frau, Tochter sowie Sohn. Rechtswahrungsanzeigen wurden diesen am **02.02.06** zugestellt. Obwohl beide Unterhaltspflichtigen die angeforderten Unterlagen noch im gleichen Monat vorlegten, wurde die Angelegenheit zunächst nicht weiter verfolgt. Erst Anfang 2007 erging an die Tochter die Aufforderung, weitere benötigte Unterlagen einzureichen. Diese waren bis zum Zeitpunkt der Prüfung (04.06.07) noch nicht eingegangen. Die Tochter sollte nochmals erinnert und falls erforderlich durch geeignete Zwangsmittel zur Vorlage der Unterlagen bewegt werden.

Bezüglich des Sohns wurde am 05.01.2007 ein Unterhaltsbetrag von mtl. 211,00 € errechnet, bisher aber noch nicht geltend gemacht. Der Unterhaltspflichtige sollte umgehend hinsichtlich seiner Zahlungsverpflichtung informiert und zu Zahlungen aufgefordert werden, damit die Unterhaltsrückstände nicht noch weiter anwachsen.

Da der Sohn erst am **02.02.2006** über die Hilfestellung in Kenntnis gesetzt wurde, sind die Unterhaltsbeträge für den Zeitraum vom 01.11.05 – 31.01.06 nicht mehr zu realisieren. Der **Einnahmeausfall** beläuft sich auf **633,00 €**. Ferner beträgt der **Unterhaltsrückstand** für den Zeitraum von 02/06 – 06/07 bereits **3.587,00 €**. Einnahmeausfälle sowie Rückstände würden noch anwachsen, sollte sich herausstellen, dass auch die Tochter unterhaltspflichtig ist. Die Angelegenheit sollte nun zügig zum Abschluss gebracht werden.

5021.1.3414 –

Falldaten:

Hilfezeitraum:	07.10.95 – lfd.
Hilfeart:	Hilfe zur Pflege, Pflegegeld
Einkünfte:	Renteneinkünfte
Vermögen:	./.
Unterhaltspflichtige:	Geschiedener Ehemann und drei Kinder
Bemerkung:	./.

Die Prüfung des Falles gibt Anlass zu folgenden Feststellungen:

- Der titulierte Unterhaltsrückstand gegen den Sohn i.H.v. 20.295,52 € wurde nicht durchgesetzt. Ferner wurden die im Jahre 2004 angeforderten Nachweise über die aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse der übrigen Unterhaltspflichtigen nicht ausgewertet. Die gesamte Unterhaltsangelegenheit ist seit Mitte 2004 nicht mehr verfolgt worden.

Frau befindet sich seit 28.08.97 im Seniorenheim , Die örtliche Zuständigkeit des Kreises Düren ist gegeben, da sie vor der Heimaufnahme in gewohnt hat. Sie ist in Pflegestufe I eingestuft. Der Antrag auf Hilfe zur Pflege ging am 28.08.97 beim LV Rheinland ein. Die HB befand sich seinerzeit im LKH Düren. Hilfe zur Pflege wurde erst ab 07.10.97 gewährt, da sie noch über Sparvermögen verfügte, welches den Vermögensfreibetrag überstieg. Pflegewohngehalt, aktuell i.H.v. 417,36 €, wurde ebenfalls gewährt.

Dem Grunde nach unterhaltspflichtig sind der geschiedene Ehemann der Frau , sowie die Kinder, und Tochter . Den Unterhaltspflichtigen wurden am 07.10.97 Rechtswahrungsanzeigen übersandt. Überprüfungen der Unterhaltsfähigkeit erfolgten in den Jahren 1997, 2001 und 2004 mit folgenden Ergebnissen:

Im Jahre 1997 ergab sich für alle Unterhaltspflichtigen keine Unterhaltsfähigkeit.

Im Jahre 2001 wurden die Unterhaltspflichtigen mit Schreiben vom 18.09.01 zur Darlegung ihrer damaligen Einkommens- und Vermögensverhältnisse aufgefordert. Hinsichtlich der Kinder und ergaben sich weiterhin keine Unterhaltsansprüche.

Der geschiedene Ehemann, , wurde mit Schreiben vom 08.04.02 ab 01.09.01 zu 100,53 € und ab 01.01.02 zu 99,04 € Unterhalt herangezogen. Herr überweist die festgesetzten Unterhaltsbeträge seither regelmäßig.

Die Ermittlungen hinsichtlich der Unterhaltsfähigkeit des Sohnes zogen sich längere Zeit hin, da dieser keine Auskunft zu seinen Einkommensverhältnissen erteilte. Schließlich wurden mit Schreiben vom 21.08.02 Unterhaltszahlungen für den Zeitraum vom 01.09.01 – 31.08.02 in Höhe der ungedeckten Heimkosten von mtl. 591,56 €, insgesamt also **7.098,72 €** verlangt. Nach Widerspruch und Klageverfahren bis zum OLG Köln wurde Herr durch Urteil vom 11.03.2004 zur Zahlung des Rückstands per 30.04.2004 i.H.v. **20.295,52 €** verurteilt.

Mit Schreiben vom 14.04.04 teilte Herr mit, seine Einkommensverhältnisse hätten sich geändert und bat um Überprüfung seiner Leistungsfähigkeit. Er wurde daraufhin am 08.07.04 aufgefordert, seine aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse nachzuweisen. Ferner wurde er mit E-Mail vom 14.07.04 um Auskunft gebeten, wie er den Unterhaltsrückstand zurückzahlen wolle. Mit E-Mail vom 26.07.04 bat Herr um Fristverlängerung, weil sein Steuerberater noch Unterlagen zusammenstelle. Es wurde ihm daraufhin eine Frist zur Vorlage aller erforderlichen Unterlagen bis 13.08.04 eingeräumt.

Die Unterhaltsangelegenheit ist danach offenbar in Vergessenheit geraten. Jedenfalls befindet sich weder weiterer Schriftverkehr in der Akte, noch hat Herr Zahlungen auf den Unterhaltsrückstand bzw. lfd. Unterhalt gezahlt.

Bis zum Tage der Prüfung wurden keinerlei Maßnahmen zur Realisierung des Unterhaltsrückstands per 30.04.2004 i.H.v. 20.295,52 € ergriffen!

Im Jahre 2004 wurden auch die übrigen Unterhaltspflichtigen nochmals um Nachweis ihrer damaligen Einkommens- und Vermögensverhältnisse gebeten. Die Nachweise gingen am 24.05.2004 bzw. 22.06.2004 ein, wurden jedoch nicht ausgewertet.

Die gesamte Unterhaltsangelegenheit ist umgehend aufzugreifen und der titulierte Anspruch gegen Sohn i.H.v. 20.295,52 € zügig durchzusetzen. Ferner ist zu ermitteln, ob der geschiedene Ehemann, , aufgrund seiner aktuellen Einkommensverhältnisse zu höheren Unterhaltszahlungen in der Lage ist und ob bzw. in welcher Höhe die übrigen Unterhaltspflichtigen zu Unterhaltszahlungen herangezogen werden können.

5023.1.4561 –

Falldaten:

Hilfezeitraum:	01.01.94 – 31.03.07
Hilfeart:	Hilfe zur Pflege i.E., Pflegewohngeld
Einkünfte:	Renteneinkünfte
Vermögen:	Zu Hilfebeginn kein verwertbares Vermögen mehr vorhanden.
Unterhaltspflichtige:	Sohn
Bemerkung:	./.

Die Prüfung des Falles gibt Anlass zu folgenden Feststellungen:

- Die Ermittlung der Unterhaltsbeträge des Sohnes der Frau war insofern nicht korrekt, als:
 - das Barvermögen des Unterhaltspflichtigen erst seit 01/2002 berücksichtigt wurde,
 - der Unterhaltsbetrag aufgrund der seit 2002 gestiegenen ungedeckten Heimkosten regelmäßig hätte angepasst werden müssen.

Der Einnahmeausfall ist der Eigenschadenversicherung zu melden.

Frau befand sich seit 01.01.94 bis zu ihrem Tode, am 03.04.07, im Seniorenheim, . Die örtliche Zuständigkeit des Kreises Düren war gegeben, da sie vor der Aufnahme im Heim ebenfalls in gewohnt hat. Lt. Gutachten der Pflegekasse wurde sie zunächst in Pflegestufe II, ab 01.10.1999 in Pflegestufe III eingestuft.

Der Antrag auf Hilfe zur Pflege ging am 20.12.93 bei der Stadt Düren ein. Hilfe zur Pflege wurde in der Zeit vom 01.01.94 bis 30.06.96 sowie ab 01.10.99 bis 31.03.07 gewährt, da die HB die Heimkosten mit ihrer Rente nicht bestreiten konnte.

Unterhaltspflichtig war der Sohn der Frau . Aufgrund seiner Einkommensverhältnisse wurden ab Hilfebeginn Unterhaltsbeträge gefordert. Überprüfungen der Einkommensverhältnisse erfolgten in regelmäßigen Abständen, zuletzt am 19.08.2002. Die letzte Berechnung ergab einen ab 01.01.2002 zu leistenden Unterhaltsbetrag i.H.v. mtl. 762,85 €. Herr hat die Unterhaltszahlungen regelmäßig erbracht.

Im Zuge der letztmaligen Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse wurde erstmalig das Barvermögen des Sohnes unterhaltsrechtlich berücksichtigt. Aufgrund der daraufhin durchgeführten Berechnung hätte er mtl. Unterhaltszahlungen von **1.243,36 €** erbringen können. Da die ungedeckten Heimkosten im Jahre 2002 aber lediglich durchschnittlich **762,85 €** betrugen, wurde der Unterhaltsbetrag in dieser Höhe festgesetzt und bis zur Einstellung des Falles aufgrund des Todes der Frau zum 31.03.2007 nicht mehr angepasst.

Der Sohn hatte sein Barvermögen bereits anlässlich der früheren Überprüfungen der Einkommens- und Vermögensverhältnisse angegeben. Dem Unterhaltspflichtigen ist nicht anzulasten, dass dieses bei der Ermittlung der vor dem 01.01.2002 festgesetzten Unterhaltsbeträge nicht berücksichtigt wurde. Es ist daher zu ermitteln, welche Unterhaltsbeträge der Sohn hätte zahlen müssen, wenn das Vermögen bereits vor dem 01.01.2002 angerechnet worden wäre. Der Einnahmefall sollte der Eigenschadenversicherung gemeldet werden, wobei die Ausschlussfrist von 6 Jahren zu beachten ist.

Wie bereits beschrieben, wurde der ab 01.01.2002 geforderte Unterhaltsbetrag aufgrund der durchschnittlichen ungedeckten Heimkosten für den Zeitraum vom 01.01.2002 – 31.08.2002 festgesetzt. Die Heimkosten sind seither mehrmals erhöht worden. Soweit ersichtlich beliefen sich die ungedeckten Kosten im Jahre 2007 auf mtl. **1.041,17 €** (Januar und März) bzw. **710,85 €** (Februar). Da der Sohn ausweislich der im Jahre 2002 durchgeführten Berechnung zur Zahlung von Unterhaltsbeträgen bis zu 1.243,36 € in der Lage war, hätten bei kontinuierlicher Überprüfung des Falles höhere Unterhaltszahlungen verlangt werden können. Auch der diesbezügliche Einnahmefall ist zu ermitteln und ebenfalls der Eigenschadenversicherung zu melden.

5023.1.6050 –

Falldaten:

Hilfezeitraum:	01.05.04 – lfd.
Hilfeart:	Hilfe zur Pflege i.E., Pflegewohngeld
Einkünfte:	Renteneinkünfte
Vermögen:	Zu Hilfebeginn kein verwertbares Vermögen mehr vorhanden.
Unterhaltspflichtige:	Söhne und
Bemerkung:	./.

Die Prüfung des Falles gibt Anlass zu folgenden Feststellungen:

- Da erst Ende 2005 bekannt wurde, dass Frau unterhaltspflichtige Kinder hat, und somit die Rechtswahrungsanzeigen erst zu diesem Zeitpunkt versandt werden konnten, sind dem Kreis Düren die Unterhaltsbeträge für den Zeitraum vom 01.07.04 – 30.10.05 entgangen.
- Die Einkommensverhältnisse des Sohnes bedürfen der Überprüfung.

Die HB befindet sich seit 03.07.00 in der Seniorenwohnanlage. Sie war zunächst Selbstzahlerin, da sie die Heimkosten aus ihren Einkünften, dem seinerzeit vorhandenen Vermögen und dem Pflegegeld der Pflegekasse bestreiten konnte. Dem Heim wurde Pflegewohngeld gewährt. Hilfe zur Pflege wurde am 12.03.04 beantragt und mit Bescheid vom 22.07.04 ab 01.05.04 gewährt. Die Hilfebedürftigkeit war zu diesem Zeitpunkt gegeben, da das Vermögen der Frau aufgebraucht war. Die örtliche Zuständigkeit des Kreises Düren ist gegeben, da die HB vor Aufnahme in das Heim in gewohnt hat. Lt. Gutachten der Pflegekasse ist sie in Pflegestufe II eingestuft.

Unterhaltspflichtig sind die Söhne der Frau und Diese wurden durch Rechtswahrungsanzeige vom **21.11.05** über die Hilfegewährung an ihre Mutter in Kenntnis gesetzt und zu Auskunft bezüglich ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse angehalten.

Dem Sohn wurde mit Schreiben vom 13.12.05 mitgeteilt, er sei nicht unterhaltsfähig, da er Leistungen nach dem SGB II beziehe. Die nach Ablauf eines Jahres vorgesehene erneute Überprüfung der Unterhaltsfähigkeit ist bisher nicht erfolgt.

Die Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Sohnes konnte erst im September 2006 zum Abschluss gebracht werden und ergab eine Unterhaltsforderung von mtl. **131 € ab 01.11.05 bzw. 230 € ab 01.05.06**. Die Unterhaltsbeträge gehen regelmäßig ein.

Dem Antrag der Mutter des Unterhaltspflichtigen auf Gewährung von Hilfe zur Pflege wurde durch **Bescheid vom 22.07.04** stattgegeben. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten auch die Rechtswahrungsanzeigen an deren Söhne versandt und Unterhaltsansprüche zumindest ab 01.07.04 geltend gemacht werden können. Da Frau ihre Kinder im Grundantrag vom 12.03.04 jedoch nicht angegeben hatte und deren Existenz erst Ende 2005 bekannt wurde, konnten diese erst ab 01.11.05 zu Unterhaltszahlungen herangezogen werden. Die Unterhaltsansprüche für den Zeitraum vom 01.07.04 bis 30.10.05 sind dem Kreis Düren somit entgangen.

Der Einnahmeausfall ist zu ermitteln und gegen Frau , die eindeutig unzutreffende Angaben gemacht hat, geltend zu machen. Der Rückforderungsanspruch dürfte zwar zur Zeit mangels Leistungsfähigkeit der Frau nicht zu realisieren sein, sollte aber trotzdem geltend gemacht werden, da dieser mit dem Tode der Schuldnerin auf deren Erben übergeht und dann evtl. Zahlungen zu erlangen sein werden. Ferner sollten, wie auch im Schreiben

vom 13.12.05 angekündigt, die Einkommensverhältnisse des Sohnes nochmals überprüft werden.

5023.1.5316 –

Falldaten:

Hilfezeitraum:	02.11.99 – lfd.
Hilfeart:	Hilfe zur Pflege, Pflegegeld
Einkünfte:	Renteneinkünfte
Vermögen:	Zu Hilfebeginn kein verwertbares Vermögen mehr vorhanden.
Unterhaltspflichtige:	Sohn
Bemerkung:	./.

Die Prüfung des Falles gibt Anlass zu folgenden Feststellungen:

- Die Einkommensverhältnisse des Sohnes bedürfen der Überprüfung.

Frau befindet sich seit 02.11.99 im Altenheim . Der Antrag auf Hilfe zur Pflege ging am 20.10.99 bei der Stadt ein. Hilfe zur Pflege wurde mit Bescheid vom 11.02.00 rückwirkend ab 02.11.99 gewährt, da die HB die Heimkosten mit ihrer Rente nicht bestreiten konnte. Pflegegeld , aktuell i.H.v. 300,55 €, wurde ebenfalls ab Hilfebeginn gewährt. Die örtliche Zuständigkeit des Kreises Düren ist gegeben, da Frau K. vor der Heimaufnahme in gewohnt hat. Lt. Gutachten der Pflegekasse ist sie in Pflegestufe I eingestuft.

Frau hatte ursprünglich drei Kinder, von denen zwei aber bereits vor Hilfebeginn verstorben waren. Unterhaltspflichtig ist nur noch der Sohn . Dieser wurde mit Rechtswahrungsanzeige vom 11.02.00, zugestellt am 19.02.00, über die Hilfestellung an seine Mutter unterrichtet. Die Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Herrn vom 23.03.00 ergab eine Unterhaltsforderung i.H.v. mtl. 107,37 € (210,00 DM) ab 01.02.00. Die Unterhaltsbeträge gehen seither regelmäßig ein.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse von Unterhaltspflichtigen sind, insbesondere wenn nicht auszuschließen ist, dass sich evtl. höhere Unterhaltsbeträge ergeben könnten, regelmäßig zu überprüfen. Eine solche Überprüfung ist bisher nicht erfolgt. Dies sollte umgehend nachgeholt werden.

4.8 Jugend / Kindergartenwesen

4.8.1 Belegprüfung Betriebskostenzuschüsse an Tageseinrichtungen für Kinder

Prüfungsauftrag

Nach § 24 a des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder in Nordrhein-Westfalen vom 29.10.1991 (GTK) sind Einrichtungsträger verpflichtet, u.a. Höhe und Bestandteile der **Betriebskosten** (Personalkosten / Erhaltungsaufwand) und der Rücklagen gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Bewilligungsbehörde zu belegen. Zuständig für die Belegprüfung ist grundsätzlich die Bewilligungsbehörde, also das **Jugendamt** des Kreises Düren.

In § 3 Abs. 4 Nr. 9 der Rechnungsprüfungsordnung hat der Kreistag die Durchführung der dem Kreisjugendamt obliegenden Prüfungsaufgaben jedoch auf das **Rechnungsprüfungsamt** übertragen.

Prüfungsumfang und -objekte

Das RPA strebt eine Prüfungsquote von jährlich rd. 10% der Betriebskostenabrechnungen an. Im Berichtsjahr 2006 wurden von der Belegprüfung folgende Fälle erfasst:

•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒
•	⇒

Prüfungsgegenstand

Auch im Hinblick auf die Auswahl der Prüffelder vermag das RPA nur eine stichprobenweise Beurteilung vorzunehmen. Würden bei jeder einzelnen Belegprüfung sämtliche Betriebskostenbestandteile (Vergütung, Vergütungsgruppen, Stufen, Arbeitgeberanteile, Beiträge zur Altersversorgung, Sachausgaben, Mieten, Erhaltungspauschale, Nachmittagsbelegung, Öffnungszeiten usw.) erfasst, wäre **pro Fall mindestens eine Woche** Prüfungszeit zu veranschlagen. Um den Aufwand in vertretbarem Rahmen zu halten, beschränkt sich die Prüfung im Regelfall daher auf ausgewählte Belege zu aktuellen Abrechnungsproblemen in bestimmten Bereichen.

Im Vordergrund der sich auf das Berichtsjahr beziehenden Prüfung stand die Bewirtschaftung von **Erhaltungspauschale** und **Rücklage**. Bereits bei vorangegangenen Belegprüfungen musste wiederholt festgestellt werden, dass Grund- und Erhaltungsaufwand nicht in zutreffender Weise zueinander abgegrenzt werden und auch bei der Rücklagenbildung nicht immer bestimmungsgemäß verfahren wird. Das Prüfergebnis für das Jahr 2006 bestätigte den Handlungsbedarf.

§ 16 Abs. 3 GTK und § 2 BKVO definieren, welcher Teil der Betriebskosten durch Zuschüsse zu den Sachkosten gefördert wird. Zum **Erhaltungsaufwand** im Sinne des § 2 Abs. 3 BKVO gehören Aufwendungen, die das Grundstück einschließlich des Gebäudes und des Inventars in ordnungsgemäßem Zustand erhalten sollen, seine Wesensart nicht verändern und regelmäßig wiederkehren. Hierzu sind insbesondere die Aufwendungen für die laufende Instandhaltung und Wartung, den Ersatz und die Ergänzung von Einrichtungsgegenständen, die Gebäude- und Sachversicherungen und bei Trägern im Sinne von Abs. 2 Satz 3 auch die Aufwendungen für den Erhalt abgehender Bausubstanz (Sanierungskosten) zu zählen.

Nicht verwendete öffentliche Mittel aus der Erhaltungspauschale sind gemäß § 2 Abs. 4 BKVO einer **Rücklage** zuzuführen. Der Höchstbetrag der Rücklage beträgt das 6-fache der jährlichen Erhaltungspauschale. Überschießende Beträge werden mit dem Betriebskostenzuschuss verrechnet. Da Rücklagen im Sinne von § 2 Abs. 4 BKVO ausschließlich für die nicht verbrauchten Zuschüsse aus der Erhaltungspauschale zu bilden sind, kommt der zutreffenden **Kostenabgrenzung** zwischen Grund- und Erhaltungspauschale maßgebliche Bedeutung zu.

Prüfungsergebnis

▪ Allgemeines

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die bei der Belegprüfung zu treffenden Prüfungsfeststellungen sich vor allem auf Tageseinrichtungen beziehen, die in **kommunaler Trägerschaft** stehen. Dies betrifft mit Ausnahme der Gemeinden und alle anderen geprüften Kommunen, also die Gemeinden und sowie die Stadt .

Als ausschließlich kommunale Probleme bleiben insbesondere zu konstatieren:

- oftmals mangelnde **Transparenz** der Personal- und Geräteaufwendungen des Baubetriebshofs, soweit Tätigkeiten für Kindertageseinrichtungen erbracht wurden
- nicht mehr akzeptable **Zinskonditionen** für die Erhaltungsrücklage
- unzutreffende **Kostenabgrenzung** von Grund- und Erhaltungsaufwand

In Einzelfällen haben Träger die Mittel der Erhaltungspauschale zweckwidrig in Anspruch genommen; beim Erhaltungsaufwand stimmten die Daten aus der Buchführung nicht mit den Antragsangaben überein bzw. wurden aus der Personalnebenkostenpauschale zu refinanzierende Aufwendungen unzutreffend als Grundaufwand berücksichtigt. Einrichtungsübergreifend fiel auf, dass von vielen Trägern die Rücklagemittel als innere Kassenkredite in Anspruch genommen werden, ohne dies mit dem Kreisjugendamt im Vorfeld abzustimmen bzw. ohne eine Erstattung angemessener Zinserträge an den Kindergartenhaushalt sicherzustellen.

▪ **Einzelfeststellungen von besonderer Bedeutung**

- *Unzutreffende Kostenabgrenzung Grund-/Erhaltungsaufwand*

Für die von ihr betriebene Tageseinrichtung in wies die Gemeinde per "31.12.2005" einen Rücklagenbestand von 2.919,07 € aus. Anlässlich der **Belegprüfung** wurden Mängel in der Kostenabgrenzung (dem Erhaltungsaufwand waren Kosten zugeordnet worden, die zutreffend aus der Grundpauschale zu finanzieren gewesen wären) in einem Ausmaß offenbar, die eine Aufstockung des Bestandes um 31.869,50 € auf 34.788,57 € erforderlich machten. Nach den vom Träger während der Prüfung erteilten Auskünften soll die unzutreffende Kostenabgrenzung bereits über Jahre hinweg gängige Verwaltungspraxis gewesen sein.

- *Nicht nachvollziehbare Ermittlung der Aufwendungen des Baubetriebshofs*

Als weiteres einrichtungsübergreifendes Problem bleibt die nicht korrekte **Kostenzuordnung** für Leistungen des gemeindlichen Baubetriebshofs zu konstatieren. Die Aufzeichnungen in den Tagesberichten der Gemeindearbeiter ließen immer wieder dezidierte Angaben über die Art der ausgeführten Tätigkeiten vermissen, was eine Beurteilung der zutreffenden Refinanzierungsart unmöglich macht. Ein Träger behilft sich mit **pauschalen** Wertermittlungen, die aber gerade für den Bereich der Gebäudeinstandsetzung kein geeignetes Mittel darstellen und daher ebenfalls zu beanstanden waren. Auf die Ausweisung von konkretem Zahlenmaterial muss das RPA an dieser Stelle verzichten, weil aufgrund der mangelbehafteten Beurteilungsgrundlagen verbindliche Rückschlüsse auf das zutreffende Kostenvolumen kaum absehbar sind. Korrekturen in vierstelliger Höhe sind aber durchaus kein Einzelfall.

Das RPA erhofft sich eine verbesserte Transparenz nicht zuletzt vor dem Hintergrund der spätestens zum 01.01.2009 durchzuführenden Umstellung im kommunalen Rechnungswesen von der Kameralistik zur **Doppik**. Die bei der Produktbildung zu beachtenden Kriterien setzen eine verursachungsgerechte Kostenabgrenzung voraus.

- Inanspruchnahme der Erhaltungsrücklage als Innere Darlehen / Innere Kassenkredite

Offensichtlich durch die angespannte Haushaltslage bedingt, gehen Einrichtungsträger zunehmend dazu über, die aus Kreis- und Landesmitteln gespeiste **Erhaltungsrücklage** zur Überbrückung ihrer Liquiditätsschwierigkeiten als **Kassenbestandsverstärkung** zu verwenden. Vor dem Hintergrund von § 2 Abs. 4 Satz 1 BKVO, der eine angemessene Verzinsung vorschreibt, kann das RPA die Inanspruchnahme der Rücklage als Inneren Kassenkredit nur dann tolerieren, wenn der Einrichtungsträger eine **angemessene Verzinsung** aus Eigenmitteln sicherstellt. Die Belegprüfungen ließen aber erkennen, dass vielfach nicht in dieser Weise verfahren, sondern mitunter sogar gänzlich auf Zinserstattungen verzichtet wird.

In einem besonderen Fall (Träger: _____) wurden die Rücklagemittel nahezu in ihrer gesamten Höhe (bis auf 211,84 €) zweckwidrig für Ausgaben, die regulär aus der Grundpauschale zu refinanzieren gewesen wären, verbraucht. Aufgrund der Prüfungsbeanstandung hat der Träger inzwischen für eine Rückführung der zweckentfremdeten Gelder (31.861,43 €) gesorgt.

Um künftig einer vorschriftswidrigen Handhabung möglichst bereits im Vorfeld entgegenzuwirken, hat das **Jugendamt** auf Veranlassung des RPA mittels Rundschreiben alle Einrichtungsträger auf die bestehenden Verpflichtungen nach § 2 Abs. 4 Satz 1 BKVO – auch im Falle der Beleihung der Rücklage – noch einmal besonders hingewiesen.

4.8.2 Überprüfung der Finanzsituation kath. Träger von Kindertageseinrichtungen

Prüfungsauftrag und Prüfungsgegenstand

Mit Schreiben vom 18.05.2005 hatte das Kreisjugendamt gebeten zu klären, inwieweit das RPA die Überprüfung der Finanzsituation katholischer Träger von Kindertageseinrichtungen als **"Serviceleistung"** gegenüber den kreisangehörigen Kommunen anbieten kann. Hintergrund dieser Prüfung ist das Begehren verschiedener kath. Kirchengemeinden, die durch Sparmaßnahmen des Bistums Aachen bedingten Einnahmeausfälle im Kindergartenbereich durch freiwillige Zuschüsse ihrer Gebietskörperschaften zu kompensieren. Das Ergebnis der gutachtlichen Bewertung durch das RPA soll dabei Entscheidungsgrundlage für die Kommunalaufsicht sein, ob diese freiwilligen Subventionen bei der Prüfung kommunaler Haushaltspläne als **"Pflichtausgabe"** anzuerkennen sind.

Aufgrund eines durchweg positiven Umfrageergebnisses bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und des offensichtlich kreisweit bestehenden Interesses an einem einheitlichen Überprüfungsmodus, hatte sich das RPA **seinerzeit** bereit erklärt, der Bitte des Kreisjugendamts nachgekommen und die Überprüfung der Finanzsituation katholischer Kindergartenträger für die Kommunen als **Serviceangebot** zunächst zu übernehmen.

Anmerkung A 19

Die Übernahme und **Fortführung** der Prüftätigkeit im Bereich der *Finanzsituation kath. Träger von Kindertageseinrichtungen* vermag das Rechnungsprüfungsamt im Hinblick auf die gesetzlichen Pflichtaufgaben und pflichtigen übertragenen Aufgaben nur noch **nachrangig** und **im Rahmen der personellen Möglichkeiten** zu erfüllen.

Unter Bezug auf die Ausführungen unter Ziffer 1.2 zur **Personalsituation** und zu den Aufgabenentwicklungen im übertragenen, aber mittlerweile z.T. "pflichtigen" Bereich weist die Rechnungsprüfung in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die mit der Rechnungsprüfungsordnung übertragenen weiteren Aufgaben die Durchführung der **gesetzlich** übertragenen Pflichtaufgaben **nicht beeinträchtigen** dürfen (§ 3 Abs. 5 RPO). Im Zuge der weiteren Entwicklung kann die seinerzeitige Zusage²⁶⁴ einer Serviceleistung nur unter **Vorbehalt der zeitlichen und personellen Kapazitäten** aufrecht erhalten werden.

Prüfungsumfang und -ergebnis

Im Berichtsjahr **2006** haben insgesamt acht Träger über ihre zuständige Kommune Anträge auf eine über den gesetzlich normierten Zuschusssatz hinausgehende Betriebskostenförderung vorgelegt. Die **Prüfungsergebnisse** fallen höchst unterschiedlich aus und reichen von der Befürwortung der Anträge über bedingte Befürwortung bis zur ablehnenden Empfehlung, da Angaben zur Kirchenkasse verweigert wurden.

Im Falle einer positiv ausfallenden gutachtlichen Bewertung stellt die jeweilige Kommune aus ihren Haushaltsmitteln dem kirchlichen Träger **ergänzende Betriebskostenzuschüsse** zur Verfügung. Bei der Prüfung der Haushaltssituation dieser Gemeinden erkennt die **Kommunalaufsicht** entsprechende Aufwendungen als rechtlich verpflichtende Leistung an.

Ausblick

In welchem Umfang Kirchengemeinden in den kommenden Jahren eine erweiterte Förderung für die von ihr betriebenen TE beantragen werden, ist schwierig zu beurteilen. Von den **Mittelkürzungen des Bistums** sind grundsätzlich alle katholischen Einrichtungen betroffen. Im Kreisgebiet Düren sind es derzeit insgesamt **35** Kindergärten. Der überwiegende Teil der Kirchengemeinden hat bislang die Einnahmeausfälle (noch) aus eigenen Mitteln kompensieren können. Wie lange die Reserven im Einzelfall vorhalten, entzieht sich der Kenntnis des RPA. Im Jahre 2005 beantragten rd. 10% und im Jahre 2006 rd. 20% der katholischen Träger im Kreisgebiet Zuschüsse bei ihren Kommunen. Vereinzelt haben zwischenzeitlich kirchliche Einrichtungsträger ihre Trägerschaft an andere Träger abgegeben bzw. mussten aufgrund fehlenden Betreuungsbedarfs katholisch geführte Einrichtungen geschlossen werden.

²⁶⁴ Schreiben vom 23.8.2005 an das Jugendamt; Schreiben vom 12.9.2005 an das Amt 10

Wie sich diese Situation fortsetzen wird, bleibt abzuwarten. Prognosen sind nur bedingt möglich. Von der Tendenz her dürfte in kommenden Jahren eher mit einer **steigenden Fallzahl** zu rechnen sein, weil vorhandene finanzielle Reserven in Kindergarten- und Kirchenkassen von Jahr zu Jahr geringer werden. Auch der **Prüfungsaufwand** stellt sich von Fall zu Fall unterschiedlich dar. Folgende Arbeitsschritte fallen grundsätzlich an:

- Sichtung der Unterlagen auf Vollständigkeit (Kindergartenrechnung, Kirchenrechnung, Haushaltsplan, Verwendungsnachweis für zweckgebundene Gelder)
- Anforderung von weiteren detaillierten Nachweisen zu zweckgebundenen Geldern (Kindergartenkasse und Kirchenkasse)
- Nach Vervollständigung der Antragsunterlagen Beurteilung der Finanzsituation im eigentlichen Sinne mit Rückfragen beim Träger (Kirchenvorstand, Rendant)
- Gutachtliche Stellungnahme an Kommune und Kreisjugendamt
- Bei Bedarf Vorstellung des Prüfergebnisses im Kirchenvorstand und in kommunalen Gremien (z.B. Hauptausschuss)

Das spezifische **Zuständigkeitsprozedere** im kirchlichen Bereich erschwert die Prüfungshandlungen noch zudem.

Die Prüfung der im **Berichtsjahr 2006** vorgelegten Anträge nahm mehr als einen Monat Prüfungszeit in Anspruch.

Der Umfang des Prüfungsgeschäfts wird maßgeblich auch von der Haltung des **Bischöflichen Generalvikariats** (Aufsichtsbehörde der Kirchengemeinden) zu den Prüfungsmodalitäten des Kreises Düren abhängig sein. Das Bistum bezweifelt offensichtlich deren Rechtmäßigkeit. Ungeachtet dessen akzeptieren zumindest diejenigen Pfarren die vom Kreis im Interesse der Gleichbehandlung gesetzten Rahmenbedingungen, die sich bereits in der Vergangenheit mit Ihrem Förderanliegen an die kreisangehörigen Kommunen gewandt haben.

Für das RPA ist allerdings derzeit nicht absehbar, ob künftig – *allein vor dem Hintergrund der im Kreis Düren gehandhabten Prüfungsregularien betrachtet* – mit einer **Abgabe der Trägerschaft** durch katholische Einrichtungsträger gerechnet werden muss. Nach erteilter Auskunft sind dem Jugendamt bislang noch keine Fälle bekannt geworden, in denen ein entsprechender Sachverhalt an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe herangetragen worden wäre.

4.8.3 Betriebskostenzuschüsse an Träger offener Jugendarbeit

➤ Bundes- und landesgesetzliche Grundlagen

Gemäß § 15 Abs. 1 Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFöG) ist der Kreis Düren als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Förderung der Kinder- und Jugendarbeit verpflichtet. Im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit hat er nach § 79 SGB VIII zu gewährleisten, dass erforderliche und geeignete Einrichtungen, Dienste, Veranstaltungen und Fachkräfte zur Verfügung stehen. § 12 KJFöG definiert dabei die Offene Jugendarbeit wie folgt:

"Offene Jugendarbeit findet insbesondere in Einrichtungen, Maßnahmen und Projekten, Initiativgruppen, als mobiles Angebot, als Abenteuer- und Spielplatzarbeit sowie in kooperativen und übergreifenden Formen und Ansätzen statt. Sie richtet sich an alle Kinder und Jugendlichen und hält für besondere Zielgruppen spezifische Angebote der Förderung und Prävention bereit."

Träger der freien Jugendhilfe sollen nach Maßgabe des § 74 SGB VIII und gemäß den Inhalten und Vorgaben der örtlichen Jugendhilfeplanung gefördert werden. Die Förderung soll sich insbesondere auf die entstehenden Personal- und Sachkosten beziehen (§ 15 Abs. 2 KJFöG). Lt. § 17 Abs. 1 KJFöG umfasst die Förderung der Träger der freien Jugendhilfe insbesondere Zuwendungen zu den Personal- und Sachkosten der in der kommunalen Jugendhilfeplanung oder im Kinder- und Jugendförderplan des Landes aufgenommenen Einrichtungen, Angebote und Projekte, wobei die Förderung 85% der Gesamtaufwendungen nicht überschreiten soll.

➤ Örtliche Planung / kreisinterne Zuschussregularien

Grundsätzlich ist es das Bestreben des Kreises, ein flächendeckendes Angebot der Kinder- und Jugendarbeit bereit zu stellen. Der Bereich der Offenen Kinder- und Jugendarbeit soll als Schwerpunktthema des seit 01.01.2007 geltenden ersten kommunalen Kinder- und Jugendförderplans²⁶⁵ des Kreises Düren dienen. Hierbei soll der im Jahre 1998/1999 erstellte Teilfachplan "Jugendarbeit" aktualisiert und fortgeschrieben werden. Die für den Betrieb von Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit geltenden Fördergrundsätze wurden in den "Richtlinien des Kreises Düren über die finanzielle Förderung der Kinder- und Jugendarbeit" näher konkretisiert. Ab 01.01.2008 gelten diese in der vom Kreistag am 27.03.2007 modifizierte Fassung²⁶⁶. "Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit" sind dort wie folgt definiert:

"In Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit wird ein breites Angebot der offenen Kinder- und Jugendarbeit durch hauptamtliche pädagogische Fachkräfte bereit gestellt. Die Angebote finden sowohl im Bereich der aufsuchenden Jugendarbeit als auch in zentralen Einrichtungen und Räumen statt."

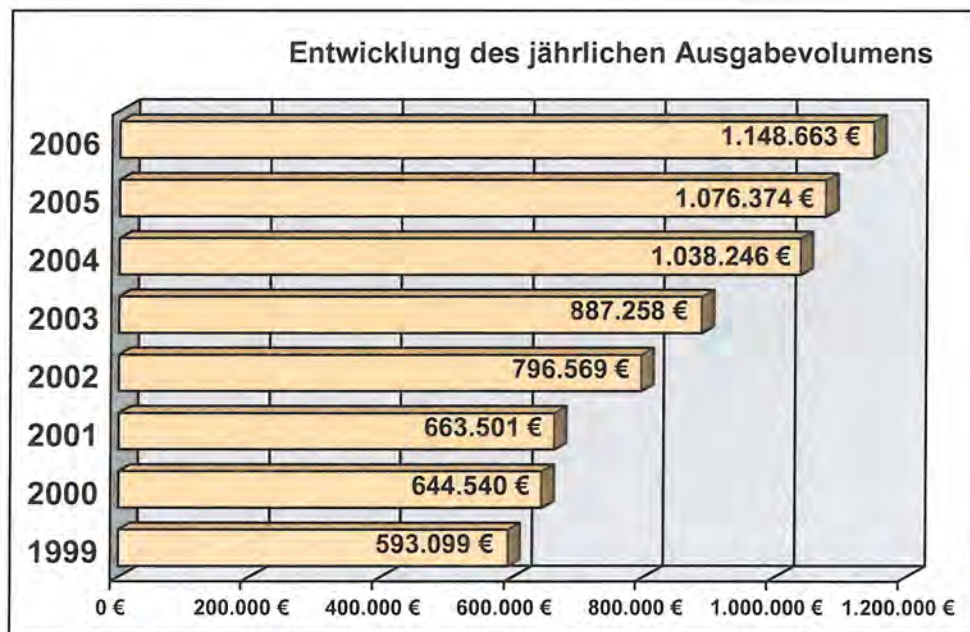
²⁶⁵ vgl. Beschluss des Kreistags zu TOP 6 der Sitzung vom 27.03.2007 zu Drs. Nr. 66/07

²⁶⁶ vgl. Beschluss des Kreistags zu TOP 7 der Sitzung vom 27.03.2007 zu Drs. Nr. 70/07

Der Kreis Düren fördert die Offenen Jugendeinrichtungen freier Träger (13 Häuser, acht Angebote mobiler Jugendarbeit, ein Jugendbus) gemäß mit den jeweiligen Trägern geschlossenen schriftlichen Vereinbarungen. Die auf fünf Jahre befristeten Verträge laufen zunächst – angepasst an die Laufzeit des Förderplans – zum 31.12.2009 aus. Bestandteil der Vereinbarungen sind die vom Jugendhilfeausschuss genehmigten Konzeptionen für die Offenen Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie die Teilnahme am Wirksamkeitsdialog. Der Kreis hat sich verpflichtet, je Einrichtung die Personalkosten für eine hauptamtliche Kraft mit 100% Beschäftigungsumfang zu finanzieren und eine Pauschale zu den betriebsbedingten pädagogischen Sachmittelkosten (bis 31.12.04 = maximal 5.110 €, seit 01.01.05 = 4.210 €) zu gewähren. Weiterhin erhält jede Einrichtung eine Fortbildungspauschale (511 €). Regularien für die Zuschussgewährung sind im Wesentlichen:

- Übernahme Personalkosten einer hauptamtlichen Fachkraft (im Regelfall Sozialarbeiter, Sozialpädagoge oder Erzieher)
- Sachkosten der pädagogischen Arbeit (Arbeitsmittel, Veranstaltungen, Fahrtkosten, Fortbildung, Beschaffungen, Büroaufwand, Beiträge Fachverbände, hauswirtschaftlicher Bedarf, Honorarkräfte) in Höhe einer festen Pauschale von 4.210 €
- Öffnungszeiten = mindestens 50% der tariflichen Arbeitszeit der Fachkraft
- bei multifunktionalem Einsatz der Fachkraft: anteilige Bezuschussung der Personalkosten
- bedarfsorientiertes Angebot und ausgewogenes Verhältnis zu anderen Aktivitäten
- Anrechnung von Landeszuweisungen und sonstigen Zuweisungen
- Vorlage Zuschussantrag des Trägers bis 01.07. für Folgejahr
- Vorlage Verwendungsnachweis/Tätigkeitsbericht des Trägers bis 28.02. für Vorjahr
- bei Überzahlung bzw. zweckfremdem Mitteleinsatz: Rückzahlungspflicht und Verzinsung

➤ Ausgabevolumen Kreismittel



Quellen: 1999 bis 2005 = Verwaltungsbericht Kreisjugendamt, 2006 = Jahresrechnung des Kreises Düren

Das Fachamt begründet die Kostenentwicklung wie folgt:

- Erhöhung der Anzahl offener Jugendeinrichtungen (JHA-Beschluss)
- Förderung von zwei Streetwork-Projekten (JHA-Beschluss)
- Reduzierung der Landesmittel
- Erhöhung von Personalkosten durch persönliche Veränderungen einzelner hauptamtlicher Fachkräfte

Das politische Bestreben des Kreises, durch den Einsatz hauptamtlicher pädagogischer Fachkräfte sowohl im Bereich aufsuchender Jugendarbeit als auch in zentralen Einrichtungen ein flächendeckendes Angebot in der offenen Kinder- und Jugendarbeit vorzuhalten, ist **sinnvoll** und **nachvollziehbar**, führt aber zwangsläufig zu einem entsprechend hohen Kostenvolumen.

Wie nachstehende Anmerkungen zu zwei geprüften Einzelfällen verdeutlichen, hält das RPA ungeachtet dessen aber eine **restriktivere** Prüfung der **Verwendungsnachweise** für geboten.

➤ Einzelfeststellungen

In eine Einzelfallprüfung wurden folgende im Kreisgebiet tätigen offenen Jugendeinrichtungen einbezogen:

- Verein
Katholische

Prüfungsgegenstand war das letzte zum Prüfungszeitpunkt mit dem Kreisjugendamt abgerechnete Rechnungsjahr **2005**.

➤ Vertragliche Grundlagen

Die im Einzelfall mit den Trägern zur Zuschussgewährung geschlossenen Vereinbarungen basieren auf folgenden Parametern:

Träger	Vertragsdatum	Vertragsdauer	Personalkosten	Fortbildung	Sachkosten
Katholische	12.6./22.6.01	1.8.01 - 31.7.06	grds. 100% auf Basis VerGr. V b BAT / KAVO, nach zweijähriger Bewährung VerGr. IV b BAT / KAVO andere Eingrup- pierung mit Zu- stimmung des Kreises	511 € pauschal	5.110 € maximal
	26.10./6.11.03	1.1.05 - 31.12.09			4.210 € pauschal
Verein zur	12.8./24.8.99	1.1.00 - 31.12.04			5.110 € maximal
	22.5./25.6.03	1.1.05 - 31.12.09			4.210 € pauschal

➤ Abrechnung Personalkosten

abgerechnet	55.174,46 €	48.246,46 €
förderungsfähig	54.311,02 €	s. Text
zu erstatten	863,44 €	s. Text

• Allgemeines

Im Rahmen des Abrechnungsverfahrens fordert das Jugendamt von den Einrichtungsträgern als Personalkostennachweis der hauptberuflich tätigen Fachkräfte Lohnsteuerkarten oder "Stammbblätter" an.

Anmerkung A 20

Das RPA regt an, in die Abrechnung der Fördermittel künftig ausschließlich solche Personalunterlagen des Trägers einzubeziehen, die Rückschlüsse auf die gesamten Personalkosten (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeraufwand) der hauptberuflich tätigen Fachkraft zulassen (z.B. Lohnkonten). Steuerkarten oder -bescheinigungen eignen sich für diesen Zweck nur bedingt, weil sie ausschließlich arbeitnehmerbezogene Angaben enthalten.

• Einrichtungsbezogene Feststellungen

Jugendhaus

In den mit dem Kreisjugendamt abgerechneten Aufwendungen von 55.174,46 € sind gemäß Kostennachweisen des Trägers²⁶⁷ Fahrtkosten in Höhe von 669,60 € und Fortbildungskosten in Höhe von 193,84 € enthalten, die bereits Gegenstand der Bezuschussung im Rahmen der Sachkosten- und Fortbildungspauschale (s.u.) waren. Insoweit liegt eine unzulässige Doppelförderung vor. Förderungsfähig bleibt ein verminderter Betrag in Höhe von 54.311,02 €. Er entfällt mit 53.686,07 € auf Personalkosten und mit 624,95 € auf Personalnebenkosten (= Beiträge zur Verwaltungsberufsgenossenschaft).

Die Eingruppierung der Fachkraft in Vergütungsgruppe IV b BAT entspricht den vertraglichen Vereinbarungen mit dem Kreisjugendamt. Diesbezüglich sind keine Prüfungsfeststellungen zu treffen.

Feststellung F 13

Aufgrund einer Doppelförderung besteht zugunsten des Kreises für das Rechnungsjahr 2005 gegenüber dem "Verein" ein Erstattungsanspruch in Höhe von **863,44 €**. Die gewährten Zuschussmittel sind in entsprechender Höhe vom Träger zurückzufordern.

²⁶⁷ vgl. Kassenbuch mit entsprechenden Ausgabelegen Nr. 7, 25, 36, 57, 68, 76, 89, 146, 171, 189, 197 (alle- samt Fahrtkosten) und Nr. 202 (betr. Fortbildungskosten)

Einrichtung

Gemäß Ziffer 3.2.3 Buchst. a Satz 1 der Förderrichtlinien des Kreises (a.F.) werden die Personalkosten für eine anerkannte hauptamtliche Fachkraft nach Maßgabe des für den Träger jeweils gültigen Tarifvertrags in vollem Umfang durch den Kreis refinanziert. In § 2 Ziffer 1 der Vereinbarung zwischen dem Kreis und dem Träger vom 12.06. / 22.06.2001 heißt es: "Der Kreis gewährt zu den Personalkosten einer hauptamtlichen Fachkraft (Beschäftigungsumfang 100%) mit entsprechender Berufsausbildung einen Zuschuss in Höhe von 100% auf der Grundlage der Vergütung nach Maßgabe der Vorschriften des BAT/KAVO für Angestellte im Sozialdienst in der jeweils gültigen Fassung: V b BAT/KAVO bzw. nach zweijähriger Bewährung in dieser Gruppe nach IV b; **andere Eingruppierungen bedürfen der Zustimmung des Kreises Düren.**"

Ausweislich der vom Träger zur Prüfung überlassenen Unterlagen wurde der hauptamtlich tätige Dipl.-Sozialpädagoge bei seiner Einstellung zum 01.08.2001 unmittelbar in Vergütungsgruppe K IV b, Fallgruppe 5.2.2 KAVO eingruppiert und nach Ablauf einer vierjährigen Bewährungszeit mit Wirkung ab 01.08.2005 nach Vergütungsgruppe K IV a KAVO höhergruppiert. Die KAVO-Tätigkeitsmerkmale sehen für Leiter einer Jugendfreizeitstätte mit einer tätigkeitsbezogenen abgeschlossenen Fachhochschulausbildung als Grundeingruppierung Vergütungsgruppe K V b, nach Ablauf von zwei Jahren die Gewährung einer Vergütungsgruppenzulage und nach sechsjähriger Tätigkeit eine Höhergruppierung nach Vergütungsgruppe K IV b vor (vgl. Fallgruppe 5.2.3). Eine Vergütung – wie vom Träger praktiziert – ist dann tarifgerecht, wenn sich die Tätigkeit wegen der Größe der Einrichtung oder wegen besonderer pädagogischer Anforderungen aus der Vergütungsgruppe K V b – Fallgruppe 5.2.3 – heraushebt.

In den Bewilligungsakten des Fachamts ist eine förmliche Zustimmung des Kreises zur Eingruppierung der hauptamtlichen Fachkraft in Vergütungsgruppe K IV a KAVO nicht enthalten. Der Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom 30.08.2000²⁶⁸ bezieht sich ausschließlich auf die Genehmigung des Antrags der Kath. Kirchengemeinde

in den Stadtteilen von mobile Jugendarbeit einzurichten bzw. eine dementsprechende Vereinbarung mit dem Träger abzuschließen. Er befasst sich nicht explizit mit der tarifrechtlichen Eingruppierung der pädagogischen Fachkraft.

Wäre jedwede Eingruppierungsentscheidung eines Trägers – auch eine ohne Zustimmung des Kreisjugendamts durchgeführte – als vertragskonform zu bewerten, bliebe der Hinweis im Mustervertrag, "V b BAT/KAVO bzw. nach zweijähriger Bewährung in dieser Gruppe nach IV b; andere Eingruppierungen bedürfen der Zustimmung des Kreises Düren" bedeutungslos und in rechtlicher Hinsicht irrelevant. Einer solchen Sichtweise vermag sich das RPA nicht anzuschließen.

²⁶⁸ gemäß den Rahmenbedingungen zur Förderung von offenen Jugendeinrichtungen (Drs.Nr. 375/00)

Feststellung F 14

Da die im Verwendungsnachweis 2005 vom Träger angegebenen und vom Fachamt anerkannten Personalkosten in Höhe von 48.246,46 € auf der Vergütungsgruppe K IV a KAVO beruhen, setzt eine vertragskonforme Zuschussabwicklung eine förmliche Zustimmung des Kreises voraus. Die Einhaltung dieses Formerfordernisses ist in den zur Prüfung überlassenen Unterlagen nicht dokumentiert. Insoweit besteht Klärungsbedarf.

➤ *Abrechnung Fortbildungs- und Sachkosten*

Fortbildung		
abgerechnet	193,84 €	0 €
förderungsfähig	193,84 €	0 €

Sachkosten		
abgerechnet	4.154,34 €	4.154,34 €
förderungsfähig	4.154,34 €	4.154,34 €

Prüfungsfeststellungen haben sich nicht ergeben. Ausweislich der Sachkostenbelege konnte für beide geprüften Einrichtungen nachgewiesen werden, dass dem jeweiligen Träger mindestens in Höhe der Sachkostenpauschale förderungsfähige Aufwendungen entstanden sind.

Im Zusammenhang mit den vom Kreisjugendamt nicht anerkannten Fortbildungskosten für die
wird auf nachstehende Ausführungen
hingewiesen.

➤ *Öffnungszeiten der Jugendeinrichtung / Arbeitszeiten der päd. Fachkraft*

werktags	24 Std.	siehe Text
Wochenende	6 Std.	nur Ehrenamtler
Büroarbeit u.ä.	8,5 Std.	7,5 Std.

Jugendhaus

Seitens der Rechnungsprüfung ergeben sich keine Anmerkungen. Die Angaben im Qualitätsbericht erscheinen dem RPA schlüssig und nachvollziehbar.

Mobile Einrichtung

Prüfungsrelevant ist Ziffer 3.2.4 der Förderrichtlinien des Kreises (a.F.), der dazu im Einzelnen bestimmt: "Um den max. Betriebskostenzuschuss zu erhalten, müssen offene Jugendeinrichtungen (bei 1 Fachkraft) mindestens für die Hälfte der tariflichen Arbeitszeit je Woche für offene Kinder- und Jugendangebote zur Verfügung stehen. Sofern die Fachkraft multifunktional eingesetzt ist, können die Personalkosten nur entsprechend anteilig bezuschusst werden. Die

Angebote müssen bedarfsorientiert ausgerichtet und im Verhältnis zu anderen Aktivitäten stundenmäßig ausgewogen sein."

Der Träger verweist auf seine im Qualitätsbericht angegebenen Öffnungszeiten. Für das RPA lässt sich hieraus eine hinreichende Transparenz nicht herleiten:

- Gemäß Angaben des Trägers im Verwendungsnachweis vom 28.02.2006 war die hauptamtliche Fachkraft im Betriebsjahr 2005 an der Universität Düsseldorf immatrikuliert. Das Fachamt hat geltend gemachte Studiengebühren in Höhe von 400 € nicht als Fortbildungsaufwendungen anerkannt und zur Begründung im Bescheid vom 06.03.2006 ausgeführt: *"Die Geltendmachung der Pauschale für Fortbildung und Supervision ... kann nur dann erfolgen, wenn die Fortbildung in direktem Zusammenhang mit der Offenen Kinder- und Jugendarbeit steht. Da es sich ... um eine persönliche berufliche Qualifizierungsmaßnahme ... handelt, können diese Kosten nicht anerkannt werden."* In Konsequenz dessen können diesbezügliche Studienzeiten folglich nicht als Arbeitszeit innerhalb der "MoJu" gewertet werden.

In Ziffer 2.6 des Qualitätsberichts wurde angegeben, dass der Verbundstudiengang "Sozialmanagement" – auf den Zeitraum "01.03. bis 31.12.2005" bezogen – ohne Prüfungszeiten und Zeiten für Vor- und Nachbereitung und verteilt auf die einzelnen Fächer insgesamt 150 Std. umfasste. In den dem RPA überlassenen Erläuterungen hat die hauptamtliche Fachkraft u.a. ausgeführt: *"Die Fortbildungstermine sind von der Hochschule auf Wochenendtermine gelegt, somit ist eine Teilnahme von berufstätigen Studenten möglich. Termine an Freitagen sind durch Mehrstunden oder Urlaub ausgeglichen worden."* **Welches konkrete zeitliche Ausmaß an welchen Tagen des Jahres 2005 das Studium der Fachkraft tatsächlich in Anspruch nahm, lässt sich anhand solch verallgemeinernder Aussagen nicht beurteilen.**

- Die Angaben des Trägers unter Ziffer 6.1 des Qualitätsberichts erscheinen dem RPA ebenfalls nicht in allen Punkten schlüssig.** Als Angebotsdurchführende wird wiederholt das Kürzel "HA/EA" (Hauptamtler/Ehrenamtler) verwandt. Die Erläuterungen der Fachkraft dazu lauten: *"Zum Einsatz des Hauptamtlers gehört die Begleitung und die Gewinnung von Ehrenamtlern. Daher sind die Öffnungszeiten des Hauptamtlers immer mit Ehrenamtlern verbunden."* Dieser Interpretation stehen bei der wochenbezogenen Darstellung nachstehende Eintragungen für Öffnungszeiten entgegen, weil sie sich zumindest teilweise überschneiden:

o dienstags	18.00 bis 20.00 Uhr	(bis 09/05)	HA
	15.00 bis 21.00 Uhr		EA/HA
o freitags	15.00 bis 20.00 Uhr		HA/EA
	18.00 bis 20.00 Uhr		HA

Darüber hinaus fehlen bei den Eintragungen halb- und jährlicher Termine jegliche Zeitangaben. Hier wird nur die Angebotsform als solche beschrieben.

Vor dem Hintergrund, dass die hauptamtliche Fachkraft einen fünfsemestrigen berufsbegleitenden Studiengang (kombiniert aus Fernstudium und Seminaren) absolviert, sind an den Nachweis nachvollziehbarer Arbeits- und Öffnungszeiten hohe Anforderungen zu stellen. Die Art der Darstellung des Trägers ist für das RPA kein geeignetes Mittel, die Einhaltung von Ziffer 3.2.4 der Förderrichtlinien beurteilen zu können.

Anmerkung A 21

Das Jugendamt sollte bezüglich der Arbeits- und Öffnungszeiten der Einrichtung sowie der Tätigkeit der hauptamtlichen Fachkraft in eigener Zuständigkeit eine notwendige Sachaufklärung durchführen.

4.9 Gesundheitswesen / Drogenberatungsstelle

Aufgrund eines **Prüfungsauftrags** des Landrats vom 05.03.2003 hat das RPA die Zuschussleistungen des Kreises Düren an die **Drogenberatungsstelle**

einer näheren Prüfung unterzogen. Abrechnungsgrundlage waren / sind die Verträge vom 27.09./18.10.1999 (Geltung bis 31.12.2004) und 19.07.2004 (Laufzeit 01.01.2005 bis 31.12.2009).

Hauptaugenmerk der Prüfung wurde insbesondere auf die **Vertragsinhalte**, die Abwicklung der vertraglichen **Regelungen** sowie die Entwicklung der **Rücklagenbestände** unter Einbeziehung der jährlichen **Verwendungsnachweise** (1999 bis 2004) gelegt. Die Ergebnisse der Untersuchung sind im Prüfungsbericht vom 20.09.2003 und im Abschlussbericht vom 26.07.2005 im Einzelnen näher beschrieben worden.

Strittige Punkte waren/sind die **Auslegung** der in den Vertragswerken verankerten begrifflichen **Definitionen** und die Abrechenbarkeit bestimmter Kostenarten vor dem Hintergrund der vertraglich fixierten Leistungsbeschreibung bzw. sich daraus ergebenden Abgrenzungsproblemen vor allem in folgenden Teilbereichen:

- Personalkosten für Verwaltungspersonal, Wirtschaftskräfte, geringfügig beschäftigte Kräfte und Zivildienstleistende
- Verwaltungskosten (wie Entgelte für Drittleistungen, Gemeinkosten etc.) und die
- Beiträge zur Berufsgenossenschaft

Mit **Abschlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes vom 26.07.2005** wurde das Prüfungsergebnis dokumentiert (Drs. Nr. 275/05). Im Rechnungsausschuss am 12.06.2006 wurde der Bericht zur Kenntnis genommen und als erledigt angesehen (Drs. Nr. 182/06). Gleichwohl wurde erwartet, dass die **Verwaltung** (Gesundheitsamt) noch aufgeworfene Fragen und deren Beantwortung durch prüft und bewertet, um in dem Gesamtkomplex über die Bezuschussung der Dros zu einvernehmlichen und nachvollziehbaren Regelungen zu kommen.

Die Verwaltung hat weitere Verhandlungen geführt und steht in weiterem Kontakt mit dem RPA. Die Bemühungen der Verwaltung, aber auch die offenkundig schwierige Verhandlungslage werden prüfseitig ausdrücklich anerkannt.

Unter Bezug auf die **Aufgabenstellung** und **Zuständigkeit** des Rechnungsprüfungsamtes, die sich aus der GO bzw. der Rechnungsprüfungsordnung ergeben, erscheint aber die in der z.Z. geltenden Fassung des Vertrages vom 19.07.2004 aufgenommene Regelung des § 3 Abs. 5 **weder sachgerecht noch zweckmäßig**.

Hiernach erhält das RPA zwar ein Prüfungsrecht, jedoch wurde vertraglich vereinbart, dass, *sofern innerhalb von zwei Jahren nach Zugang des Verwendungsnachweises eine Prüfung nicht erfolge, diese nach Ablauf dieses Zeitraumes nicht mehr stattfindet*.

Zum einen schränkt eine solche Regelung das Prüfungsrecht des Kreises (als Zuwendungsgeber) in **nicht nachvollziehbarer** Weise wieder ein, zum zweiten indiziert eine solche Regelung dennoch eine **faktische Prüfungspflicht** des Rechnungsprüfungsamtes, die in den Vorschriften der GO und RPO keine Grundlage findet und die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes und seines Prüfungsermessens²⁶⁹ tangiert.

Denn soweit eine Prüfung durch das RPA im besagten Zeitraum nicht erfolgt (oder aus zeitlichen Gründen ggf. nicht erfolgen kann), wird verwaltungsseitig ein **Prüfungsrecht aufgegeben**, mit der Folge, dass ggf. festgestellte Mängel, Fehler und mögliche Unklarheiten weder aufgeklärt noch einer Ordnungsmäßigkeit zugeführt werden können.

Ob hierdurch rechtlich auch der **Ausschluss** von Haftungs-, Rückzahlungs- oder gar Schadenersatzfragen verbunden ist, vermag die Prüfung derzeit nicht abschließend zu beurteilen. Dies gilt auch für die Verfahrensfragen, falls sich Unregelmäßigkeiten oder Unkorrektheiten etc. ergeben, die sich ggf. auf einen Zeitraum vor der o.g. "Zwei-Jahres-Frist" ergeben (vgl. insoweit § 5 Abs. 4 und 5 RPO).

Gleichwohl kann es nach Auffassung der Rechnungsprüfung keine "**Prüfungsverjährung**" geben²⁷⁰.

Anmerkung A 22

Die Verwaltung ist aufgefordert, durch geeignete Verhandlungen eine **Streichung** der jetzigen vertraglichen Regelungen zur **Ausschlussfrist bei Prüfungen** zu erwirken.

Aus der durch die vertragliche Regelung derzeit faktisch geschaffenen Prüfungsnotwendigkeit könnte nämlich ggf. eine **dauerhafte Prüfungspflicht** durch das RPA erwachsen, um etwaige Vermögensschäden²⁷¹ vom Kreis Düren vorzubeugen.

Eine solche dauerhafte Prüfungspflicht findet hingegen in der geltenden Rechts- und Beschlusslage **keine** Grundlage.

²⁶⁹ hierzu wird auf § 104 GO (Unabhängigkeit) sowie §§ 2 Abs. 4 und 7 Abs. 2 RPO (Prüfungsermessen /-umfang) hingewiesen.

²⁷⁰ ebenso Bundesrechnungshof: "Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen", Schriftenreihe Verlag Kohlhammer, 2004

²⁷¹ vgl. § 5 Abs. 4 RPO

➤ Schlussverwendungsnachweis 2006 und Ausblick

Das Gesundheitsamt legte dem RPA einen
Verwendungsnachweis 2006 vor.

vorläufigen

Das RPA hat diesen *vorläufigen* Verwendungsnachweis einer **Plausibilitätsprüfung** unterzogen und das **Prüfungsergebnis** bzw. die prüfungsseitige Einschätzung dem Fachamt mit Schreiben vom 19.06.2007 mitgeteilt. Es bedarf bezüglich getroffener Feststellungen nunmehr einer **endgültigen Abklärung** durch das Fachamt.

Ungeachtet dieser Einzelfragen sieht sich das RPA erneut veranlasst, auf die vertraglichen Regelungen und die damit in Zusammenhang stehenden grundsätzlichen **Auslegungs- und Interpretationsmöglichkeiten** hinzuweisen, welche eine sachgerechte Prüfung und Begutachtung durch Gesundheits- und Rechnungsprüfungsamt nicht ermöglichen bzw. erheblich erschweren.

Der Vertragstext in seiner derzeitigen Fassung lässt *nach wie vor* eine hinreichende **Bestimmbarkeit** und gegenseitige **Kostenabgrenzung** förderbarer Kostenblöcke (Personal- und Personalnebenkosten / Sachkosten / Verwaltungskosten) nicht zu. Er bietet weder eine ausreichende Rechtssicherheit für den Zuschussgeber noch für den Zuschussempfänger und stellt keine *eindeutige* und *ausreichende Prüfungsgrundlage* für das RPA dar. Hier besteht nach wie vor **Handlungsbedarf** seitens der Verwaltung.

Ob darüber hinaus auch eine **Änderung der bisherigen Finanzierungsform** (435.600 € sowie 40.000 €) zugunsten eines einheitlichen Zuschussbudgets unter begrifflich eindeutig gefassten *förderfähigen* Tatbeständen in Frage kommt, sollte die Verwaltung auch unter dem Aspekt des alljährlichen Zeitaufwands und damit der Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns ernsthaft in Erwägung ziehen.

Anmerkung A 23

Die vertraglichen Regelungen
grundlegenden Überarbeitung.

bedürfen nach wie vor einer

4.10 Heizenergiekosten im Kreishaus

Am 25.04.2007 hat die Bundesregierung die neue **Energieeinsparverordnung** (EnEV) beschlossen. Nach der erforderlichen Zustimmung im Bundesrat soll die neue EnEV voraussichtlich im Herbst 2007 in Kraft treten. Die Energieausweise für den Gebäudebestand sollen ab 2008 schrittweise eingeführt werden.

Auch die öffentlichen Einrichtungen sind von der neuen Verordnung betroffen. So heißt es in § 16 Abs. 3 *"Für Gebäude mit mehr als 1000 Quadratmeter Nutzfläche, in denen Behörden und sonstige Einrichtungen für eine große Anzahl von Menschen öffentliche Dienstleistungen erbringen und die deshalb von diesen Menschen häufig aufgesucht werden, sind Energieausweise nach dem Muster der Anlage 7 auszustellen. Der Eigentümer hat den Energieausweis an einer für die Öffentlichkeit gut sichtbaren Stelle auszuhängen; der Aushang kann auch nach dem Muster der Anlage 8 oder 9 vorgenommen werden."*

Damit haben die Bürger die Möglichkeit, sich über den Umgang der öffentlichen Hand mit den knapper werdenden Energieträgern zu informieren.

Aufgrund der erwähnten Nutzfläche von über 1000 m² fallen auch die 3 Kreisgebäude unter diese Verordnung. Die Gebäude der Kreisverwaltung Düren haben nachrichtlich eine Hauptnutzfläche von:

- Haus A 3.672,86 m²
- Haus B 5.776,29 m²
- Haus C 2.854,05 m²

Die Kreishäuser A, B und C werden alle mit dem Energieträger Gas beheizt. Die Verbrauchszahlen der letzten 3 Jahre stellen sich wie folgt dar:

Heizenergiekosten 2004 - 2006			
	2004	2005	2006
Haus A + B	3.446.011 kwh	3.205.726 kwh	2.840.538 kwh
Haus C	265.695 kwh	309.570 kwh	270.396 kwh

Dies entspricht für 2006 einem **Heizkostenanteil** von **174.496,13 €**. Der Heizenergiebetrag für Haus A und B hat eine sinkende Tendenz, wohingegen die Schwankungen bei Haus C eher witterungsbedingt gedeutet werden. In der Vergangenheit sind durch das Zentrale Gebäudemanagement bereits einige Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs nach dem beauftragten **Energiekonzept** aus dem Jahre **2000** durchgeführt worden, z. B. wurden im Jahre **2004 Einzelraumregler** an die Heizkörper in Haus B installiert, in **2006** erfolgte die **Isolierung** der obersten **Geschossdecke** in Haus A.

Dieser Maßnahmenkatalog kann durch weitergehende **Energiesparmaßnahmen** ergänzt werden, die sich sowohl auf die **Betriebskosten** als auch auf eine **Reduzierung der CO² Emissionen** positiv auswirken. So können bei einer Modernisierung von Gebäuden durch Wärmedämmung, Nutzung von Sonnenenergie und effizienter Heizungstechnik bis zu 90 % der ursprünglich benötigten Heizenergie eingespart werden.

Auch der **Kreistag** des Kreises Düren hat sich in seinem **Beschluss** vom 12.06.2007 positiv für eine **Reduzierung des Energieverbrauchs** eingesetzt (Drs. Nr. 259/07, TOP 4).

Anmerkung A 24

Der Verwaltung wird empfohlen, ein aktuelles Gutachten auf der Grundlage der Energieeinsparverordnung über die langfristige Wirtschaftlichkeit von Energieeinsparmaßnahmen und die gleichzeitige Reduzierung der CO² - Emissionen für die kreiseigenen Gebäude erstellen zu lassen. Auf dieser Grundlage lässt sich der konkrete Handlungsbedarf festlegen.

Der erforderliche Energieausweis ist für Nichtwohngebäude zwar erst zum 01.01.2009 Pflicht, gleichwohl sollten rechtzeitig Überlegungen angestellt werden, wie die öffentliche Verwaltung in Vorbildfunktion Energiesparmaßnahmen umsetzen kann.

4.11 Druck- und Kopierkosten

Im Zuge der diesjährigen Kreisprüfung wurde auch der Bereich **Druck- und Kopierkosten** der Kreisverwaltung und deren **Entwicklung** überprüft. Hierzu wurden in Zusammenarbeit mit der Druckerei und der Ämter 10 und 16 entsprechende Daten erhoben, die zu folgenden Erkenntnissen geführt haben.

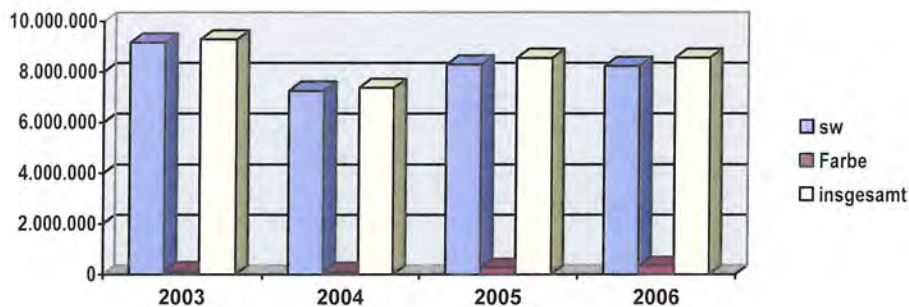
➤ Kopien von Druckmaschinen und Etagedrucker

2003			
	Drucke/Kopien gesamt	davon dienstlich	davon privat
SW	9.496.170	9.127.834	368.336
Farbe	125.100	119.737	5.363
insgesamt	9.621.270	9.247.571	373.699

2004			
	Drucke/Kopien gesamt	davon dienstlich	davon privat
SW	8.032.256	7.706.942	325.314
Farbe	115.420	104.375	11.045
insgesamt	8.147.676	7.811.317	336.359

2005			
	Drucke/Kopien gesamt	davon dienstlich	davon privat
SW	9.071.923	8.705.325	366.598
Farbe	261.817	217.415	44.402
insgesamt	9.333.740	8.922.740	411.000

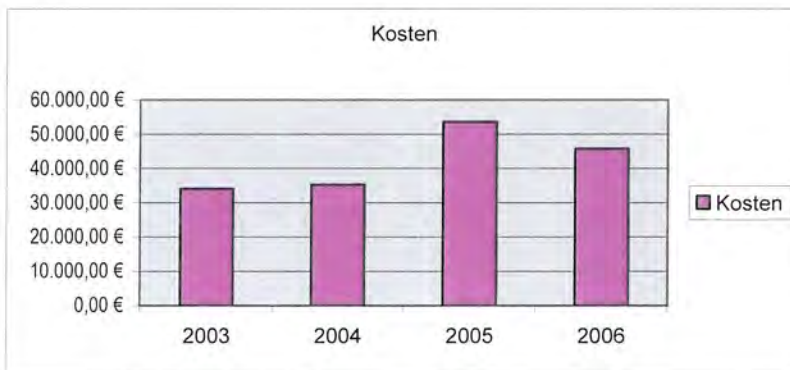
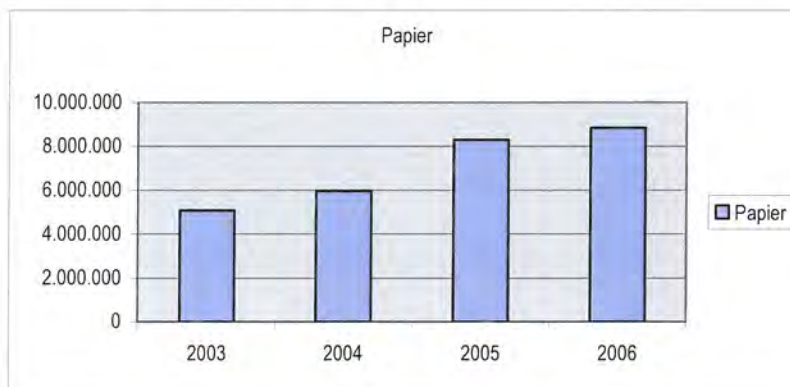
2006			
	Drucke/Kopien gesamt	davon dienstlich	davon privat
SW	8.790.217	8.284.625	505.592
Farbe	330.953	273.479	57.474
insgesamt	9.121.170	8.558.104	563.066



In den Jahren 2003 bis 2006 konnte zunächst **keine gravierende Steigerung** bei den Drucken und Kopien festgestellt werden. Die Anzahl der **Farbdrucke** hat sich hingegen fast verdreifacht. **Private Drucke** entsprechen nur 6,2 % des Gesamtvolumens. Hierfür erzielt die Verwaltung allerdings entsprechende **Einnahmen**.

Anhand der Prüfung hat sich ergeben, dass auf den Etagenkopierern teilweise zweckentfremdet kopiert wurde. Es wird angeregt, entsprechende **Vorkehrungen** zu treffen, um die Kopiergeräte optimaler zu "sichern".

➤ **Papierverbrauch und Kosten**



Der **Papierverbrauch** einschl. Colorpapiere, Recycling-Papier, Spezialpapiere und Multifunktionspapiere betrug für das Hj 2006 fast **9 Millionen Blatt**. Dazu zählt *nicht* das Papier, das einige Ämter noch separat kaufen. Durch Lieferung von einem günstigeren Anbieter konnten die Kosten gesenkt werden.

➤ **Kosten Druck und Kopiergeräte 2006**

Leasing/Wartung Kosten 2006	
Großkopierer Océ 3145 (Kreistagsbüro)	11.872,51 €
Océ 3165 + 2105 – DPS 400 (Drucksystem Druckerei)	83.898,33 €
Xerox docucolor 3535 (Farbk. Druckerei)	34.267,99 €
25 Klein-/Etagenkopierer	21.770,15 €
	151.808,98 €
Kauf in 2006	
Océ Doc-Setter (Software zur Optimierung von Scandaten)	13.626,52 €
8 Klein-/Etagenkopierer	18.069,18 €
	31.695,70 €

➤ **Tischdrucker**

Ende 2004 waren insgesamt **226** Tisch/Arbeitsplatzdrucker in der Verwaltung vorhanden. Diese Zahl stieg bis **Mai 2007** auf insgesamt **373** Drucker an (*Einzelplatz- u. Netzwerkdrucker, Wengerdrucker SVA*). Durch das neue Amt "Job com" ist die Anzahl der Tischdrucker um ca. 61 % gestiegen.

Das Amt für TUIV konnte während der Prüfung keine Unterlagen vorlegen, wie viele Drucker in den Jahren 2005 und 2006 vorhanden waren. Es sollte überlegt werden, zur Nachweisfunktion entsprechende Listen zu führen, die Bestand, Ersatz, Austausch oder Entfall von Druckern vollständig dokumentieren.

Anmerkung A 25

Die Verwaltung sollte angesichts der vorhandenen, leistungsstarken Großmaschinen in der Druckerei die **Anzahl** der sonstigen Tischdruckgeräte in den Ämtern weiter überprüfen und ggf. durch ein evaluiertes **Druckerkonzept** zu weiteren Kostensenkungen kommen.

5. Vergaben und Korruptionsprävention

5.1 Allgemeines

Das bundesdeutsche Vergaberecht hat eine **zweigeteilte** Natur. Nach den Vorschriften des **GWB** finden die dortigen Vergaberegeln Anwendung, wenn die **Auftragsschwellenwerte** nach der Vergabeverordnung (**VgV**) erreicht oder überschritten sind²⁷². In diesen Fällen greift dann das nationale/europäische Vergaberecht; die Verdingungsordnungen (VOL, VOB, VOF) erreichen durch die Verweisungen in der VgV rechtliche Außenwirkung. **Unterhalb** der Schwellenwerte ist das Vergaberecht im jeweiligen **Haushaltsrecht** implementiert. Hierbei sind nach § 31 GemHVO (§ 25 GemHVO n.F.) die **kommunalen Vergabegrundsätze** anzuwenden, die das Innenministerium durch Erlass vorgibt. Dies ist mit RdErl. IM NRW vom 22.03.2006 geschehen. Bei öffentlichen Aufträgen sind neben dem Vergaberecht auch die Grundsätze und Ziele des **Mittelstandsgesetzes** zu beachten (§§ 21 MStandsG, 97 Abs. 3 und 4 GWB). Mittelständische Aspekte sind auch bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte zu beachten²⁷³. Auch **soziale** Aspekte (Behinderte, Blindenwerkstätten) können Berücksichtigung finden²⁷⁴.

*Ging das OVG NRW noch in seinem Urteil vom 12.1.2007²⁷⁵ davon aus, dass das **nordrhein-westfälische Vergaberecht** ein spezieller Teil des **Haushaltsrechts** sei und deshalb dessen öffentlich-rechtlichen Charakter teile, hat das **Bundesverwaltungsgericht** am 02.05.2007²⁷⁶ endgültig klargestellt, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge einen einheitlichen Vorgang darstelle, der **insgesamt dem Privatrecht** zuzuordnen ist, auch wenn die Verwaltung intern (öffentlich-rechtliche) haushalts- oder vergaberechtliche Vorgaben bzw. den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG zu beachten habe.*

Nach den kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen hat der Kreistag dem **Kreisausschuss** die "**Vergaben ohne Rücksicht auf deren Höhe**" übertragen (§ 13 II d) Hauptsatzung), soweit es sich **nicht** um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Hierzu zählen u.a. Vergaben nach VOL und VOB bis **50.000 €** (ohne MwSt.). Es gehört zu den gesetzlichen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes, Vergaben zu prüfen (§ 103 Abs. 1 Nr. 6 GO)²⁷⁷. Dem **RPA** ist gem. § 3 Abs. 3 RPO die **Prüfung** aller Vergaben übertragen:

- bei Auftragswert > 40.000 €;
 - bei Anschlussaufträgen > 15.000 €
 - Vergaben an Planer, Gutachter etc. > 10.000 €
- jeweils ohne MwSt.

Weitere Regularien ergeben sich aus den **Vergaberichtlinien** des Kreises.

²⁷² §§ 100 GWB iVm. 2 VgV

²⁷³ Ziffer 3.2 der "Kommunalen Vergabegrundsätze" des IM NRW zu § 25 GemHVO

²⁷⁴ vgl. RdErl. IM NRW v. 8.4.2004, SMBI 20021

²⁷⁵ OVG NRW, B. v. 12.1.2007, 15 E 1/07; B. v. 11.8.2006, 15 E 880/06;

²⁷⁶ BVerwG, B. v. 2.5.2007, 6 B 10.07. Damit wurde der Beschluss des OVG v. 12.1.2007 aufgehoben.

²⁷⁷ Nach Ansicht des VG Arnsberg bedarf gerade der korruptionsträchtige Bereich der Vergaben **schärfster Überwachung** (B. v. 18.12.2002, 1 K 1392/01).

5.2 Vergabeverfahren nach Vergabearten

⇒ Formelle Vergabeverfahren

Die **Vergaberichtlinien** der Kreisverwaltung vom 20.09.2005 dokumentieren, dass **unterhalb der Schwellenwerte** – neben den unter § 3 Nr. 3 VOB/A und VOL/A genannten Ausnahmen – aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nach § 3 Nr. 3 Abs. 1a VOB/A und § 3 Nr. 3 b VOL/A folgende **Wertgrenzen** (ohne MWSt) gelten:

Vergabeart	VOB	VOL	freiberufliche Leistungen
freihändig	< 5.000 €	< 3.000 €	< 200.000 €
beschränkt	ab 5.000 €	ab 3.000 €	
öffentlich	ab 40.000 €	ab 30.000 €	
EU- Verfahren	ab 5.000.000 €	ab 200.000 €	ab 200.000 €

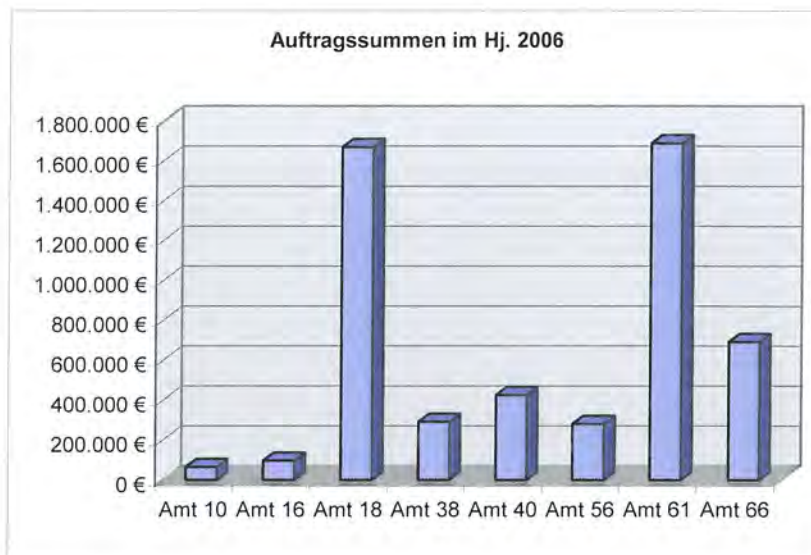
Während die **förmlichen Vergabeverfahren** - beschränkte Ausschreibung, öffentliche Vergabe und alle EU-Vergabeverfahren - formell **über die Zentrale Vergabestelle** abgewickelt werden, erfolgen die **freihändigen Vergaben** in der Regel innerhalb des **Fachamtes**. Ausnahmen sind dann erforderlich, wenn von einer öffentlichen Ausschreibung abgewichen werden soll. In diesem Fall wird die Entscheidung gemeinsam von Fachamt, ZVS und RPA getroffen.

Im **Hj. 2006** sind insgesamt **91** formelle Vergabeverfahren²⁷⁸ durch die ZVS abgewickelt worden. Das **Gesamtauftragsvolumen** dieser Vergabeverfahren lag bei **5.198.911,42 €**. Davon sind 63 beschränkte, 19 öffentliche, 3 europaweite Verfahren und 6 Abweichungen von einer öffentlichen Ausschreibung durchgeführt worden. Die Verteilung der einzelnen Vergaben auf die beteiligten Ämter stellt sich wie folgt dar:

AMT	Öffentliche Ausschreibung	beschränkte Ausschreibung	EU Verfahren	Abweichung von einer öffentlichen Ausschreibung
Amt 10	1	3	-	-
Amt 16	1	-	-	-
Amt 18	7	28	1	3
Amt 38	1	7	-	2
Amt 40	1	15	1	-
Amt 56			1	
Amt 61	5	5	-	1
Amt 66	3	5	-	-
SUMME	19	63	3	6

²⁷⁸ Erfassungstermin ist das Submissionsdatum

Einen Überblick über die **Auftragssummen** nach den förmlichen Vergabeverfahren je Amt zeigt nachfolgende Aufstellung:



Anhand dieses Diagramms ragen als *Spitzenreiter* in der Vergabe von Aufträgen die Ämter **18** und **61** deutlich heraus. Dies liegt an deren besonderer Aufgabenstellung.

Die Verteilung nach **Häufigkeit** von Vergabeverfahren im Bereich **VOL** (Leistungen und Dienstleistungen ausschließlich Bauleistungen) und **VOB** (Bauleistungen) stellt sich in etwa gleichwertig dar:



⇒ Freihändige Vergaben

Bei ausgesuchten Ämtern wurde eine **Abfrage bzgl. der freihändigen Vergaben** im Hj. 2006, gegliedert nach

- geschätzten und tatsächlichen Nettoauftragssummen,
- einer evtl. Beteiligung des RPA,
- einer Begründung bei Abweichungen von den Vergaberichtlinien und
- dem Vorliegen eines Vergabevermerkes

durchgeführt.

Aufgrund der Besonderheiten der Beschaffungsvorgänge einzelner Ämter (zahlreiche Kleinstbeauftragungen) wurde dort eine **Dokumentation nicht geführt** und konnte im Rahmen der Prüfung aus Zeitgründen **nicht erstellt werden**. Hierzu wird auf die Ausführungen des Rechnungsprüfungsamtes in **Kapitel 5.4** hingewiesen.

Die Auswertung des Verfahrens bei den verbliebenen 3 Ämtern ergab, dass bei 2 Ämtern **Überschreitungen der Wertgrenzen** zu 40 % bzw. 53 % erfolgten, in Folge dessen freihändig vergeben wurde, anstatt eine **beschränkte Ausschreibung** durchzuführen. Vergabevermerke hierzu lagen nicht in allen Fällen vor. Amtsbezogene Bemerkungen hierzu sind unter dem Gliederungspunkt "Einzelfeststellungen" nachzulesen. Insgesamt bleibt darauf hinzuweisen:

Anmerkung A 26

Die Abweichung von einer beschränkten Ausschreibung zu Gunsten eines freihändigen Verfahrens ist auf **Ausnahmefälle** zu begrenzen. Darüber hinaus sind auch freihändige Vergabeverfahren grundsätzlich dem Wettbewerb zu unterstellen und in einem Vergabevermerk zu dokumentieren. Ausnahmen sind hinreichend zu begründen.

Die häufigsten Abweichungen von einem förmlichen Vergabeverfahren, um freihändig an einen Bieter zu vergeben, erfolgten im **VOL-Bereich** und lagen darin begründet, dass *nach Auffassung der Verwaltung* anscheinend nur ein Bieter diese Leistung erbringen könne oder aus Gründen der Kompatibilität nur ein Bieter in Frage käme.

Von dieser Verfahrensweise sollte künftig zu Gunsten einer Ausschreibung oder eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs abgesehen werden, denn auch bei sorgfältiger ständiger Beobachtung der Märkte ist es bei dem raschen Tempo wirtschaftlicher Entwicklung ausgeschlossen, dass eine **Aussage über die Marktsituation**, insbesondere über die Zahl potentieller Bewerber, auf die Dauer mit stets gleicher Sicherheit möglich ist. Deshalb muss dort, wo gleichartige Leistungen mehrmals hintereinander freihändig vergeben wurden, gefordert werden, dass **sie in Abständen immer wieder ausgeschrieben** werden oder ein **Teilnahmewettbewerb** gem. VOL/A § 3 Nr.1 Abs.4 durchgeführt wird. Nur durch

dieses praktische Verfahren ist eine objektive **Markterkundung** gewährleistet. **Wesentliches Merkmal** der freihändigen Vergabe ist darüber hinaus, dass im Gegensatz zu den förmlichen Vergabeverfahren jede Art von Verhandlungen mit den Bietern zulässig ist, also auch (unter Beachtung des Gebotes der Gleichbehandlung) **Preisverhandlungen**²⁷⁹. Auch aus diesem Grunde ist ein Wettbewerb anzustreben.

⇒ geprüfte Vergaben des RPA

Das **Rechnungsprüfungsamt** hat im Hj. 2006 **23 Vergaben** mit einem Gesamtauftragsvolumen von **4.475.159,18 €** geprüft. Bei 91 Gesamtvergaben entspricht das einem Anteil von ca. **25 %**. Die Vergabeverfahren waren i.d.R. öffentliche bzw. EU-Verfahren und enthielten 6 Abweichungen von einem öffentlichen Verfahren zugunsten von 4 beschränkten Ausschreibungen und 2 freihändigen Vergaben.

Feststellung F 15

Von den nachstehenden, dem RPA zur Prüfung vorgelegten 23 Vergabevorgängen im Hj. 2006 sind **3 Verfahren** nicht vergaberichtlinienkonform durchgeführt worden.

geprüfte Vergabeverfahren 2006 – VOL – 1.508.465,86 €				
Maßnahme	Amt	geschätzte Kosten	Auftragssumme	geprüft
Bewerbungscenter	56	280.000 €/Jahr	245.000 €/Jahr	15.02.06
Erneuerung der Einsatzleittechnik	38	60.000 €/Jahr Leasing	73.984,44 €/Jahr Leasing	21.02.2006 Abweichung von einer öffentl. Ausschreibung, Beteiligung RPA
Beschaffung von 8 Beatmungsgeräten	38	65.000 €	47.272,32 €	13.03.2006
Schülerspezialverkehr	40	256.000 €	237.158,30 €	12.06.2006
Stromlieferung	18	433.333 €/Jahr	617.742 €/Jahr	02.10.2006, Beratung vor Ausgabe der Ausschreibung, Vermerk 26.07.06
Beschaffung Rüstwagen	38	430.000 € Neufahrzeug	98.600 € Gebrauchtfahrzeug	25.09.2006, Abweichung von einer öffentl. Ausschreibung, Beteiligung RPA
Netzwerk-Migration	16	100.000 €	95.908,80 €	18.10.2006
Beschaffung LKW	61		92.800,00 € Gebrauchtfahrzeug	25.10.2006, Abweichung von einer öffentl. Ausschreibung, Beteiligung RPA

²⁷⁹ Daub/Eberstein: Kommentar zur VOL/A, zu § 3 Nr. 1 Abs. 3, Rn. 8

geprüfte Vergabeverfahren 2006 – VOB Hochbau –
833.511,07 €

Maßnahme	Amt	geschätzte Kosten	Auftragssumme	geprüft
Errichtung Mehrzweckhalle	18	200.000 €	227.057,05 €	13.02.2006
Rohbauarbeiten für Mehrzweckhalle	18	95.000 €	102.183,53 €	20.02.2006
Natursteinarbeiten, Ehrenfriedhof Hürtgenwald	18	57.000 €	53.463,70 €	23.05.2006
Flachdachsanierung Athenee Royal	18	95.000 €	104.052,60 €	16.03.2006
Mauersanierung Burg Nideggen	18	260.000 €	145.754,35 €	07.06.2006
Dachsanierung der Fahrzeug- und Salzhalle	18	90.000 €	80.999,84 €	14.06.2006
Zeitvertragsarbeiten Heizung-Sanitär	18	70.000 €	30 % Abgebot auf Listenpreise	20.12.2006, Anschreiben vom 05.12.2006, Abweichung von einer öffentl. Ausschreibung, keine Beteiligung RPA
Zeitvertragsarbeiten Elektro	18	50.000 €	25 % Abgebot auf Listenpreise	11.01.2007, Anschreiben vom 05.12.2006, Abweichung von einer öffentl. Ausschreibung, keine Beteiligung RPA

geprüfte Vergabeverfahren 2006 – VOB Tiefbau –
2.133.182,24 €

Maßnahme	Amt	geschätzte Kosten	Auftragssumme	geprüft
Sanierung K 23, Hamich-Heistern	61	187.000 €	183.698,45 €	13.03.2006
Kreisverkehr K 6, Jülich-Koslar	61	230.000 €	224.723,81 €	01.08.2006
Straßeninstandsetzung 2006	61	220.000	180.363,41 €	01.08.2006, Zusammenlegung zweier Fachlose ohne Begründung, Anschreiben v. 27.07.2006
Ausbau der K 6, Gereonsweiler-Kreisgrenze	61	700.000 €	739.425,52 €	16.10.2006
Ausbau der OD Rurdorf	61	225.000 €	129.855 €	11.12.2006
Bodensanierung früherer Gasgeneratorenstandort	66	600.000 €	576.215,77 €	20.12.2006, Anschreiben v. 20.12.2006, viele Bedarfspositionen
Umrüstung LSA-Anlagen	61	100.000 €	98.900,29 €	09.01.2007, Anschreiben vom 04.01.2007

Die Summe der **Gesamtvergaben** i.H.v. **5.198.911,42 €** zur Summe der **geprüften Vergabeverfahren** i.H.v. **4.475.159,18 €** gibt Aufschluss darüber, dass die kostenintensivsten Verfahren vor Zuschlagserteilung durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft wurden. Im Rückschluss kann daraus aber auch geschlossen werden, dass die **Wertgrenzen zur Beteiligung des RPA** so gewählt wurden, dass eine breit angelegte Verfahrensprüfung möglich ist.

5.3 Einzelbetrachtungen

➤ **Zentrale Vergabestelle (Amt 10)**

Die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle hat sich aus Sicht des RPA bewährt. Die Einbindung des RPA in den **Arbeitskreis Vergaben** sowie die gute Zusammenarbeit mit der **Zentralen Vergabestelle** (10/4) werden ausdrücklich begrüßt und als konstruktiv angesehen. Auch die **Prüfung** und **beratende Begleitung** durch die technische Prüferin und die verstärkte Einbindung der Amtsleitung des RPA haben sich in der Zusammenarbeit mit den Organisationseinheiten der Verwaltung bewährt.

Die von der Zentralen Vergabestelle gem. Ziffer 3.6.3 der Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren zu führenden **Submissions- und Vergabedateien**, wurden zu Auswertungszwecken für das Hj. 2006 (Datum Submissionstermin) angefordert. Im Zuge der Auswertung wurde folgender **Optimierungsbedarf** festgestellt:

Anmerkung A 27

Die Listen sollten künftig in allen Punkten vollständig ausgefüllt werden. Die Angabe der Submissionsleitung, des Schriftführers, eine Änderung der Bieterfolge sowie der Name der Auftragsfirma müssen gem. Vergaberichtlinien ebenfalls aufgenommen werden.

In mehreren Fällen waren der Submissionstermin, die Auftragserteilung, die Auftragssumme sowie der Eingang der Ausschreibung nicht vermerkt.

Während einige der Dokumentationspunkte eher amtsinterne Relevanz haben, sind andere Punkte, wie z.B. die **Auftragssumme** oder der **Submissionstermin** wichtige Daten bzgl. der Transparenz im Submissions- und Vergabebereich. Die o.a. fehlenden Angaben, besonders die **Firmennennung** stellt ebenfalls ein zentrales Kriterium auch in der Korruptionsprävention dar, da hier Auffälligkeiten wie z.B. eine Häufung von Aufträgen an bestimmte Firmen transparent werden.

➤ **Vergabe von Postzustellungsleistungen (Amt 10)**

Mit Datum vom 22.05.2006 schloss die Verwaltung einen **Beförderungsvertrag** über die gewerbsmäßige **Beförderung von Postsendungen** mit der _____ GmbH ab. Hier-nach wurde diese mit der Zustellung von Briefsendungen beauftragt. Die Dienstleistungen umfassten Frankierservice, Zustellung _____ und Postauslieferung bei der _____. Die Beauftragung erfolgte zunächst mit Probezeit von 3 Monaten²⁸⁰.

Mit Zusatzvereinbarung vom 19.07.2006 wurde die Probezeit von 3 auf 6 Monate; mit Zu-satzvereinbarung vom 28.11.2006 erneut bis zum 31.01.2007 verlängert.

Ein undatierter **Vergabevermerk** beziffert die geschätzten Kosten (der 3-monatigen Pro-bephase) mit **50.000 €**. Nach Feststellungen des RPA wurden im Jahr 2006 jedoch an die Fa. _____ tatsächlich **94.114,39 €** per Auszahlungsanordnung angewiesen.

Im **Fortgang** der Angelegenheit erfolgte am 24.10.2006 im **Arbeitskreis Vergaben** eine "Information über die weitere Vergabe von Postdienstleistungen". Der Arbeitskreis forderte die Verwaltung auf, die (anschließend geplante) Ausschreibung der Postdienstleistungen vorher noch inhaltlich zu erörtern.

Eine zu der Thematik gestellte Anfrage einer Kreistagsfraktion wurde mit Drs. Nr. 212/06 vom 12.09.2006 beantwortet. Darin wird ein Auftragswert von 200.000 € geschätzt. Nach einer Eingabe bei der **Aufsichtsbehörde** legte die Verwaltung dieser mit Schreiben vom 11.1.2007 einen Bericht vor.

Feststellung F 16

Bei der Vergabe/Beauftragung von Postdienstleistungen hätten eindeutige vergabe- und kommunalrechtliche Vorgaben Beachtung finden müssen.

Zunächst hätte aufgrund des geschätzten Auftragswerts dieser VOL-Vergabe die Durch-führung einer **öffentlichen Ausschreibung** (ab 200.000 € EU-weites Verfahren) erfolgen bzw. zumindest geprüft werden müssen, da dieses sowohl nach GWB/VgV/VOL als auch nach der Gemeindehaushaltsverordnung das vorrangige Verfahren darstellt²⁸¹. Die von der **Verwaltung** der BR Köln mitgeteilte Auffassung, es habe sich um eine "günstige Gelegen-heit" iSd. § 3 Abs. 4 VOL/A gehandelt, vermag die Rechnungsprüfung in diesem Zusam-menhang nicht zu überzeugen.

Über die Vergabe hätte sodann gem. § 13 Abs. 2 Hauptsatzung der **Kreisausschuss** be-schließen müssen²⁸²; ggf. nach Vorberatung im **Arbeitskreis Vergaben** (Ziffern 3.2.2 und

²⁸⁰ § 10 Beförderungsvertrag

²⁸¹ vgl. auch Ziffer 3.2.1 der Vergaberichtlinien des Kreises Düren

²⁸² Hierbei ist aber der Gesamtauftragswert (50.000 €) nach dem Abgrenzungsbeschluss und Ziffer 3.8.2 der Vergaberichtlinien zu berücksichtigen

3.8.4 der Vergaberichtlinien), der allerdings nicht die Funktion des Kreisausschusses ersetzen kann. Die Verwaltung teilte der BR Köln folgerichtig mit, dass *"in der Tat eine Beteiligung der politischen Gremien vor dem Abschluss der Vereinbarung über die Durchführung einer Pilotphase unterblieben ist"*.

Das in Ziffer 3.2.2 der Vergaberichtlinien vorgeschriebene Verfahren bei Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung (ab 30.000 € VOL) wurde **nicht** durchgeführt. Letztlich ist die Beauftragung ohne die in § 3 Abs. 3 RPO vorgeschriebene **Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes** erfolgt.

Nach Auffassung der Rechnungsprüfung sind keine Umstände ersichtlich, die eine *Abweichung* von den unzweideutigen vergaberechtlichen sowie internen Vorschriften als sachgerecht erscheinen lassen.

Hierbei ist es insbesondere **unerheblich**, dass die Verwaltung, wie auch im Arbeitskreis Vergaben mitgeteilt, jedenfalls aus ihrer Sicht ein **günstiges** Angebot angenommen und somit eine **Kostenersparnis** für den Kreishaushalt erzielt habe. Unabhängig von der Nachweisbarkeit dieser Aussage, ist diese Ansicht zunächst zwar nachvollziehbar, eine solche Auffassung verkennt aber gleichwohl den Sinn und Zweck der vergaberechtlichen Bestimmungen, wenn sie annähme, dies sei im Interesse eines *möglichst günstigen* Angebotes gerechtfertigt.

Durch die vergaberechtlichen Bestimmungen soll vielmehr insbesondere auch der **faire Wettbewerb** gesichert werden. Der in § 75 Abs. 1 GO normierte Sparsamkeitsgrundsatz steht dem nicht entgegen. Die Bestimmungen von VOB/VOL dienen nämlich **nicht** ausschließlich dem Interesse des Auftraggebers und deren Einhaltung verhindert keineswegs die Erzielung günstiger Preise für den Auftraggeber²⁸³.

Dass die Verdingungsordnungen **nicht nur** dem öffentlichen Interesse an der **Wirtschaftlichkeit** und **Sparsamkeit** der Haushaltsführung dienen, sondern daneben gerade auch den Interessen der **Bieter** an einem fairen Wettbewerb, wird durch die in § 2 VOB/A, § 2 VOL/A und § 4 VOF vorgegebenen Vergabegrundsätze verdeutlicht.

Gerade die Einhaltung der im Innenverhältnis der Verwaltung verbindlichen Regelungen der Verdingungsordnungen können allein wegen der **Selbstbindung der Verwaltung** im Außenverhältnis von Bietern (ein)gefordert werden, was Risiko und Aussichtswahrscheinlichkeit von Klageverfahren erhöht, wenn Bieter übergangen oder (mangels Ausschreibung) gar nicht berücksichtigt werden, da diesen ein **Anspruch auf Einhaltung** der Verdingungsordnungen zukommt²⁸⁴.

²⁸³ OVG NRW, U. v. 22.2.2005, 15 A 1065/04

²⁸⁴ OVG NRW, B. v. 4.5.2006, 15 B 692/06, B. v. 11.8.2006, 15 E 880/06

Die **haushaltsrechtlichen Regelungen** sind zwar reines Innenrecht und binden den öffentlichen Auftraggeber nur im Innenverhältnis; nicht aber im Außenverhältnis gegenüber den Bietern. Insofern dient das Haushaltsrecht nicht der Sicherung des Wettbewerbs, sondern dem **wirtschaftlichen** und **sparsamen** Umgang mit Haushaltsmitteln, der im *öffentlichen Interesse* liegt.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers begründen die vergaberechtlichen Normen aber gleichwohl ein **subjektives Recht auf Einhaltung** der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe. Dies kommt auch in § 97 Abs. 7 GWB zum Ausdruck. Die Verdingungsordnung(en) sind daher wie Rechtsnormen anzuwenden²⁸⁵.

Die **neueste Rechtsprechung des EuGH** geht sogar soweit anzunehmen, dass Verträge, die gegen vergaberechtliche Verpflichtungen verstoßen, ggf. nicht anzuwenden, ja sogar zu *beenden* oder zu *brechen* seien. Der Rechtsgrundsatz des *pacta sunt servanda* könne durch europäisches Recht oder Vergabeverstöße sogar verdrängt werden²⁸⁶. Von daher muss die Verwaltung ein ureigenes Interesse daran haben, Vergabeverfahren rechtmäßig durchzuführen, um (möglichen) weitergehenden Schaden vom Kreis Düren abzuwenden.

Die Bezirksregierung Köln kommt in ihrer Verfügung vom 13.2.2007 zu der **Aufforderung**, dass zukünftig die einschlägigen Rechtsvorschriften für die **Vergabe** von Aufträgen als auch die **Vorgaben** der hierzu beschlossenen **kreiseigenen** Vereinbarungen **strikt** eingehalten werden.

➤ **Zeitverträge Heizung-, Sanitär- und Elektroarbeiten (Amt 18)**

Die **Zeitvertragsarbeiten Sanitär, Heizung** sind mit einem geschätzten **Auftragswert** von **70.000 €** und die **Elektroarbeiten** mit einem Schätzwert von **50.000 €** beschränkt (*nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb*) ausgeschrieben worden.

Zum Zeitpunkt der Ausschreibung waren die neuen Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung bereits gültig und hätten angewendet werden müssen.

Feststellung F 17

Die Zeitvertragsarbeiten beider Gewerke hätten nach den Vergaberichtlinien öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Bei einer Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung wäre das Rechnungsprüfungsamt nach Punkt 3.2.2 der Vergaberichtlinien zu beteiligen gewesen.

²⁸⁵ BVerwG, B. v. 2.5.2007, 6 B 10.07

²⁸⁶ EuGH, 18.7.2007 (C-503/04)

Die im Anschreiben vom 20.12.2006 mitgeteilte **Ansicht des Fachamtes**, nach der die ausgeschriebenen Leistungen nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen durchgeführt werden können, die über das Erfordernis einer außergewöhnlichen Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit verfügen und deshalb gem. § 3 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A ausgeschrieben werden müssen, **wird seitens des Rechnungsprüfungsamtes nicht geteilt.**

Die im öffentlichen Teilnahmewettbewerb abgefragten Eignungsnachweise sind keine anderen als diejenigen, die standardmäßig bei einer öffentlichen Ausschreibung verlangt werden. Insofern kann nicht nachvollzogen werden, worin der Vorteil eines Teilnahmewettbewerbes gelegen haben soll.

➤ **Externe Personalberatung und (Amt 10)**

Die Firmen aus Bonn und die Firma aus Hennef werden seit dem Jahre 2000 () bzw. 2002 () regelmäßig von der Kreisverwaltung Düren beauftragt.

Die Firma wird als **Beraterfirma** für die Begleitung von **Personalauswahlverfahren** und **Coachingprojekte** engagiert und wurde in 2000 aus insgesamt 4 Beraterfirmen ausgewählt. Eine Dokumentation über das Auswahlverfahren ist den Akten nicht zu entnehmen. Der Bundesrechnungshof hat die Beauftragung der Fa. im Rahmen von Personalverfahren des Amtes 56 ebenfalls hinterfragt.

Die Beauftragung der Firma erfolgte *ohne* Auswahlverfahren. Ihr Aufgabengebiet umfasst die Weiterentwicklung und Ergänzung des Fortbildungsangebotes, Fördermaßnahmen für Arbeitsgruppen und Teams und die systematische Förderung von Nachwuchskräften. Die **Auftragssummen** für beide Firmen in den Jahren **2004-2006** stellen sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	...	...
2004	1.671,33 €	38.125,00 €
2005	76.746,76 €	73.492,96 €
2006	47.754,80 €	76.606,08 €
Summe	126.172,89 €	188.224,04 €
GESAMT	314.396,93 €	

Nach den von der Verwaltung vorgelegten Unterlagen liegen *Zustimmungen* des damaligen RPA-Leiters vom 26./27.6.2006 vor. Diese werden vom RPA *ex tunc* als verbindlich anerkannt. Die seinerzeitige **Verwaltungs- und Zustimmungspraxis** im Bereich der **externen Personalberatung** kann aber im Kontext des geltenden Vergaberechts und der

geltenden Vergaberichtlinien des Kreises Düren keinen Bestand haben und nach der **ex nunc** vertretenen Rechtsauffassung der Rechnungsprüfung **nicht** fortgeführt werden.

Anmerkung A 28

Die Verwaltung sollte künftig nach geltendem Vergaberecht und den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren **freiberufliche Leistungen** dem **Wettbewerb** unterstellen und das Auswahlverfahren in einem Vergabevermerk dokumentieren. Einzelbeauftragungen über einen definierten Zeitraum können in Form eines Rahmenvertrages ausgeschrieben werden.

Auch bei Vergabe **externer Beratungsleistungen** sind **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen und Aspekte der Notwendigkeit, Leistungskontrolle und des **Wettbewerbs** zu berücksichtigen²⁸⁷.

In einem Schreiben der Verwaltung an den **Bundesrechnungshof** vom 12.02.2007, der ebenfalls die Beauftragung der Fa. (im Bereich der job-com) hinterfragt hatte, zeigt die Verwaltung sodann auf, dass sie künftig entspr. Vergabeverfahren *lückenlos dokumentieren* werde und beabsichtige, eine *erneute Markterkundung im Hinblick auf geeignete Beraterfirmen für Stellenbesetzungsverfahren* durchzuführen. Dieser Fortgang wird von der Rechnungsprüfung begrüßt und bleibt künftig abzuwarten.

➤ **PPP-Verfahren Schulen (Amt 18)**

Im Bereich des **PPP-Verfahrens "Schulen des Kreises Düren"** war das Rechnungsprüfungsamt im Jahre **2006 verstärkt eingebunden** und durch die Verwaltung aktiv beteiligt worden. So haben zahlreiche verwaltungsinterne **Besprechungen** unter Teilnahme des beauftragten **Beraterteams** stattgefunden.

Diese haben die gesamte Komplexität des Verfahrens in technischer, finanzieller und vergaberechtlicher Weise dokumentiert.

Die Prüfung kann aus Sicht ihrer Beobachtung und Begleitung, *bezogen auf den Prüfungszeitraum des Jahres 2006*, ein **sachgerechtes** und konzeptionell **fundiertes** PPP-Verfahren attestieren, dessen Planung und Durchführung der Bedeutung des Projektes angemessen erscheint.

Dass hierzu eine entsprechende externe und kostenpflichtige Beratungsleistung erforderlich war, wird prüfseitig als **notwendig anerkannt**; unabhängig vom tatsächlichen Ausgang des Verfahrens bzw. der Beurteilung, ob ein derartiges Projekt in Eigen- oder in Fremdealisierung wirtschaftlich günstiger ist.

²⁸⁷ Bundesrechnungshof: Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater, Bonn, 29.1.2007

Anmerkung A 29

Angesichts der rechtlich, bau- und finanztechnisch enorm schwierigen Verfahren kommt aus Sicht der Prüfung insbesondere fundierten und aussagefähigen **Wirtschaftlichkeitsvergleichen** (Kostenberechnungen, Folgekostenbetrachtungen etc.)²⁸⁸ künftig eine immer bedeutsamere Aufgabe und Nachweisfunktion zu²⁸⁹.

➤ **Freihändige Vergaben (Amt 40)**

Von insgesamt 49 freihändigen Vergaben im Hj. 2006 rangieren **26 Beschaffungen oberhalb** des für die Kreisverwaltung geltenden Grenzwertes von 3.000 €. Das bedeutet, dass 53 % der freihändigen Vergaben nach den Vergaberichtlinien beschränkt auszuschreiben gewesen wären. Nachrichtlich liegt bei etwa **90 % der freihändigen Vergaben** zusätzlich **nur ein Angebot** vor. Begründet werden diese Beschaffungen zumeist mit der Forderung nach Kompatibilität, auf deren Grundlage nur eine Firma als Bieter in Frage kommt oder der Feststellung, dass nur ein Bieter die gewünschten Leistungen erbringen kann.

In der Vergangenheit ist auch häufiger die ZVS mit in die Entscheidung zur Wahl des freihändigen Vergabeverfahrens eingebunden worden. Gerade die Beurteilung spezieller Sachverhalte (z.B. IT-Leistungen) erfordert aber oftmals *externe* Fach- und Marktkenntnisse. Hier bietet sich im VOL-Bereich der öff. Teilnahmewettbewerb zur Markterkundung an.

Aufgrund der hohen Anzahl freihändiger Vergaben, die oberhalb des Grenzwertes lagen und bei welchen meist nur ein Angebot vorlag, sollte in Zukunft wie folgt verfahren werden:

Feststellung F 18

Die Verwaltungspraxis der freihändigen Vergaben ist zu überdenken. Liegen keine entsprechenden Marktkenntnisse vor, kann auf den öffentlichen Teilnahmewettbewerb als Mittel der Markterkundung zurückgegriffen werden. Sollte eine Ausschreibung nicht den gewünschten Erfolg in Bezug auf einen Wettbewerb erbracht haben, kann nachweisbar in Zukunft für einen definierten Zeitraum freihändig an einen Bieter vergeben werden.

➤ **Vergabe zur Planung und Umsetzung des Medienentwicklungsplanes (Amt 40)**

Mit Datum vom **08.05.2006** erfolgte die Auftragserteilung zur **Umsetzung des Medienentwicklungsplanes** i.H.v. **14.857,28 € freihändig** an die _____ durch das Amt für Schule und Weiterbildung, Kultur und Sport.

²⁸⁸ vgl. §§ 10 GemHVO a.F., 14 GemHVO n.F.

²⁸⁹ sh. hierzu Ziffer 3.16 dieses Prüfberichts

Die Leistung wurde als eine Dienstleistung eingestuft, die vorab eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann; sie wurde deshalb nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) **ausgeschrieben**.

Auch die Vergabe der **Planungsleistungen** zur Medienentwicklung der Schulen des Kreises Düren vom Oktober 2003 i.H.v. **29.414,12 €** wurde **freihändig** unter Anforderung eines Vergleichsangebotes an die _____ vergeben.

Nach Einschätzung des Rechnungsprüfungsamtes ist die **VOL** nicht anwendungsrelevant, da es sich um **freiberufliche Leistungen unterhalb des Schwellenwertes** handelt.

Dazu heißt es unter **§ 1 VOL/A** "*Leistungen im Sinne der VOL sind alle Leistungen, ausgenommen – Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden, soweit deren Auftragswerte die in der Vergabeordnung festgelegten Schwellenwerte nicht erreichen; die Bestimmungen der Haushaltsordnungen bleiben unberührt*"

Feststellung F 19

Nach Einschätzung des Rechnungsprüfungsamtes konnte die gewählte Verdingungsordnung (VOL) nicht angewendet werden. Eine freihändige Vergabe im Wettbewerb unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes wäre vergaberechtlich korrekt gewesen.

Zur Eingrenzung der freiberuflichen Tätigkeit verweist die Fußnote zu VOL/A § 1 auf den hierzu einschlägigen § 18 Abs.1 Nr.1 EStG. Die Aufzählung der dort aufgeführten Berufe bzw. Berufsgruppen ist nicht abschließend, deshalb erleichtern folgende Fragen die Zuordnung:

- Erbringt der Auftragnehmer eine persönliche Arbeitsleistung ?
- Besteht bezüglich der Art und Weise der Leistungserbringung Freiheit von Weisungen ?
- Ist die Vergütung wert- oder tätigkeitsbezogen und nicht erfolgsorientiert ?
- Wird für die Ausübung des bestimmten Berufs eine wissenschaftliche oder künstlerische Ausbildung vorausgesetzt ?

Beispiele: Unternehmensberater (freiberuflich, wenn beratender Betriebs- oder Volkswirt); EDV- Berater (mit wissenschaftlicher Ausbildung) wurde als freier Beruf anerkannt.

Würde es sich um einen Gewerbebetrieb handeln, werden die Leistungen auch dann nicht von der VOL erfasst, wenn sie im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden. Eine Ausnahme ergibt sich nur dann, wenn eine der Natur nach freiberufliche Leistung ausschließlich von Gewerbetreibenden erbracht wird. In diesem Fall findet die VOL Anwendung.

In Folge vorgestellter Erläuterungen werden die **Leistungen des Beraters** **eindeutig als freiberufliche Leistungen eingestuft**, weil die Beurteilung unterhalb des Schwellenwertes sich danach richtet, ob er nach dem Einkommensteuergesetz zu den freien Berufen zählt oder seine Tätigkeit die Kriterien zur Einordnung einer freiberuflichen Tätigkeit erfüllt.

Auch wenn die Vergabe freiberuflicher Leistungen nach der Kommentierung zur VOL (Fußnote 291) i.d.R. freihändig erfolgt, verpflichten sowohl das GWB (§ 20 GWB, "Diskriminierungsgebot") wie auch die entsprechenden kommunalrechtlichen Bestimmungen (§ 31 GemHVO a.F.) zu einer Vergabe im **Wettbewerb** auch unterhalb des Schwellenwertes.

Oberhalb des Schwellenwertes (neu 211.000 € netto) erfolgt eine **Vergabe nach VOF**, wenn es sich um eine **freiberufliche Dienstleistung** handelt, deren **Lösung nicht vorab eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann**. Sollte dies doch der Fall sein, ist der Auftrag nach den Regelungen der VOL zu vergeben.

Weder die VOF noch die VgV treffen eine Aussage darüber, wie die Bestimmung einer Leistung als *"eindeutig und erschöpfend beschreibbar"* erfolgt. Bei dieser Bestimmung ist daher auf die konkrete Ausgestaltung des Auftrages unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben abzustellen.

Beispielhaft sei an dieser Stelle der Beschluss der Vergabekammer Düsseldorf vom 30.09.2002 zu dem Problem, wie eine **eindeutig und erschöpfend beschreibbare freiberufliche Leistung definiert wird**, angeführt: *"Wenn aber die Beschreibbarkeit durchaus gegeben und damit hinsichtlich der Lösungen gar kein Verhandlungsbedarf besteht, besteht auch keine Legitimation dafür, mit der Verdingungsordnung "VOF" automatisch das Verhandlungsverfahren zu wählen.[...] Allein der Bereich, in dem eine planerische Lösung mit Beurteilungsspielraum gefordert wird, bedarf einer Phase der Verhandlungsgespräche, um den Auftrag eindeutig und hinreichend genau zu beschreiben."*

Die o.g. Leistungen konnten somit zwar **freihändig**, aber im **Wettbewerb** vergeben werden, allerdings hätte in diesem Fall gem. der Richtlinien für die Vergabe (Ziffer 4) das **Rechnungsprüfungsamt** bei der **Anschlussbeauftragung** für die Durchführung der Medienentwicklungsplanung **beteiligt werden müssen**.

➤ **Bodensanierung früherer Gasgeneratorenstandort (Amt 66)**

Anlässlich der Prüfung der o.a. Maßnahme wurde ersichtlich, dass das Leistungsverzeichnis eine **hohe Anzahl von Bedarfspositionen** enthielt. Zum Teil waren diese unter konkreten Mengenangaben in den Gesamtpreis einbezogen, zum Teil nur mit dem Ansatz 1 ausgewiesen und durch Sperrung des Gesamtpreises nicht im Gesamtpreis enthalten.

Von insgesamt 77 Einzelpositionen entfielen 17 Positionen auf Bedarfspositionen; das entspricht einem Prozentsatz von **über 20 %**.

Punkt 3.3.2 der Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren und § 9 VOB/A geben klare Anweisungen in Bezug auf Bedarfs- und Wahlpositionen, die nur in Ausnahmefällen verwendet, den konkreten Mengenansatz enthalten sollten und deren Notwendigkeit zusätzlich aktenkundig zu machen ist.

Feststellung F 20

Bedarfspositionen sind gem. § 9 VOB/A nur ausnahmsweise, und wenn, mit einem realistischen Mengenansatz zu verwenden. In der Leistungsbeschreibung ist die Spalte für den Gesamtbetrag der Position nach Pkt. 3.3.2 der Vergaberichtlinien zu sperren. Ferner dürfen Bedarfspositionen 10 % des geschätzten Auftragswertes nicht übersteigen und sind gem. § 25 VOB/A in die Wertung einzubeziehen.

Es wird seitens der Rechnungsprüfung darauf hingewiesen, dass künftig VOB-konform entsprechend der Vergaberichtlinien ausgeschrieben werden sollte, da **eine Aufnahme von Bedarfspositionen ohne zwingende Notwendigkeit gegen das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach § 9 Nr. 1 VOB/A verstößt**.

Zudem wird die **Wertung der Angebote nach § 25 VOB/A erschwert**, wenn bei Einbeziehung dieser Positionen eine **Rangfolgeverschiebung der Bieter** eintritt. Diese Möglichkeiten sind durch die zuständige Organisationseinheit anhand des Preisspiegels zu prüfen.

Bei **vorliegender Ausschreibung** kam es jedoch nach Prüfung der Angebote mit und ohne Einrechnung der Bedarfspositionen **nicht zu einer Rangfolgeverschiebung**.

5.4 Erfassung und Dokumentation der Vergaben

Im Rahmen der diesjährigen Prüfung wurde seitens des Rechnungsprüfungsamtes festgestellt, dass **nicht alle** Fachämter hinsichtlich der (*freihändigen*) Vergaben eine durchgängig einheitliche **Erfassungs- und Dokumentationspflege** betreiben. Im Rahmen einzelner Vergabeprüfungen konnte ermittelt werden, dass in Fachämtern z.T. eine optimierungsbedürftige Aktenführung und oftmals keine einheitlichen oder vollständig nachvollziehbaren Dokumentationen existieren, die Anzahl, Auftragssummen und Abwicklungsmodalitäten der einzelnen Vergaben (und Vergabearten) übersichtlich und prüffähig dokumentieren.

Aus Gründen der **Transparenz** und im Hinblick auf die **gesetzliche Prüfständigkeit** des Rechnungsprüfungsamtes im Bereich des Vergabewesens (§ 103 Abs. 1 Nr. 6 GO) ist hier eine Fortentwicklung zu fordern²⁹⁰, da nach der hier vertretenen Auffassung **vollständig** und lückenlos **dokumentiert** sein muss, in welchem Amt und wann welche Vergaben zu welchen Auftrags- und Abrechnungssummen und an welche Auftragnehmer etc. durchgeführt wurden. Dies kann von einer modernen Verwaltung, die mit den Instrumenten von **Kennzahlen, Berichtswesen und Controlling** operiert, in jedem Falle geleistet werden. Die **technischen Möglichkeiten**, dies in Form von (einfach geführten) Listen, Tabellen oder elektronischen Übersichten zu erstellen, sind **gegeben** und bedeuten – laufend gepflegt – keinen überzogenen Verwaltungsaufwand.

Die Forderung der Rechnungsprüfung ist auch im Hinblick auf die durch das Innenministerium in den "Kommunalen Vergabegrundsätzen" angehobenen **Wertgrenzen** wie auch im Zuge einer effektiven **Korruptionsprävention** geboten²⁹¹. Dies betrifft nicht nur die Bereiche der *öffentlichen* und *beschränkten* Vergabeverfahren, sondern ausdrücklich auch die *freihändigen* Vergaben, einschließlich der sog. **Bagatellaufträge**, da gerade hier durch die Möglichkeiten des Standardbefreiungsgesetzes NRW Kontrollen (Vier-Augen-Prinzip) entfallen können; gleichfalls aber auch prüfseitig nicht aus dem Blickfeld geraten dürfen²⁹².

Anmerkung A 30

Die Rechnungsprüfung erwartet künftig den Aufbau eines **Erfassungs- und Controllingsystems** durch die Einführung und Pflege aussagefähiger Dokumentationen (Übersichten, Listen, Tabellen) über die einzelnen **Vergaben** (einschl. *freiberuflicher Leistungen*) in Form einer transparenten **Grunddatenerfassung**.

²⁹⁰ Im Hinblick auf die Einführung des NKF ist ohnehin auf die **Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung** (GoB) oder ordnungsgemäßer Inventur (GoI) hinzuweisen, die planmäßig Einzug in die Kommunalverwaltung halten werden (vgl. §§ 92, 95, 101 GO n.F., 37, 53 GemHVO n.F., 238 ff HGB)

²⁹¹ Die Forderung des RPA geht zudem einher mit der von der GPA im Rahmen der überörtlichen Prüfung geforderten "**Schwachstellenanalyse**" im Bereich der Korruptionsprävention. Vgl. auch Ziffer 5.6

²⁹² vgl. Bericht der Verwaltung an das IM NRW vom 8.2.2007 sowie dortiger **Erlass** vom 20.4.2007 i.S. "Bagatellaufträge" (Az. 31.2.11)

5.5 Durchführung von Vergabeprüfungen

Die Rechnungsprüfung hat mit **steigender Tendenz** festgestellt, dass die von der Verwaltung eingereichten Unterlagen zur Vergabeprüfung signifikant häufig **sehr kurzfristig** und mit dem Hinweis auf **große Eilbedürftigkeit** (Ausschreibung, Beschlussvorlage, Vertragsschließung etc.) dem RPA eingereicht werden; verbunden mit der Erwartungshaltung einer **schnellen Prüfung**.

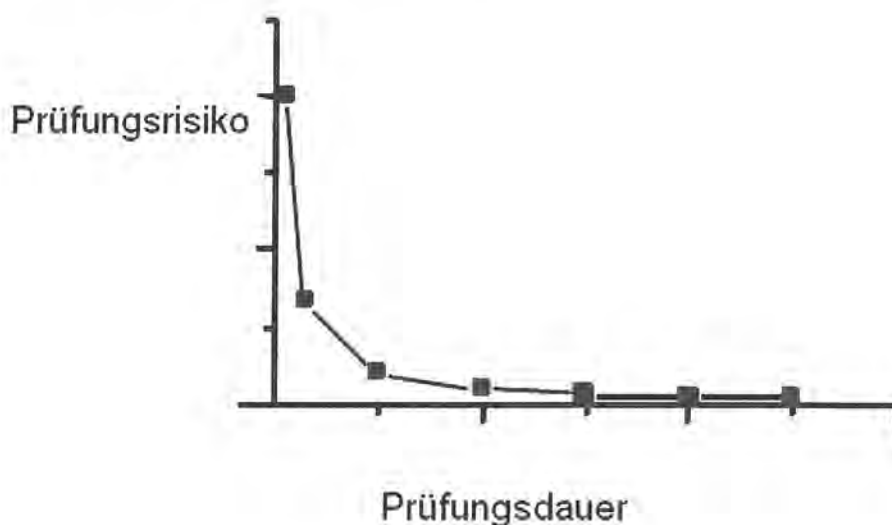
Hierbei zeigt das Rechnungsprüfungsamt zwar Verständnis für Sachnotwendigkeiten und zeitliche Enge, dies gilt aber **nicht generell** und für alle Fälle.

An dieser Stelle ist vielmehr darauf hinzuweisen, dass eine **ordnungsgemäße Prüfung** **nicht** im Schnellverfahren erfolgen kann. Die wachsende Komplexität zahlreicher Verfahren in technischer, haushalts- und vergaberechtlicher Art erfordern vielmehr eine sachgerechte Prüfungssystematik.

Der von der Verwaltung in Einzelfällen bedeuteten **Erwartungshaltung** vermag sich die Rechnungsprüfung im Hinblick auf ihren gesetzlichen Prüfauftrag und der hier zu übernehmenden Verantwortung nicht anzuschließen.

Liegt eine zeitliche **Dringlichkeit** objektiv vor, wird sich die Rechnungsprüfung nicht einer entsprechenden Vorgehensweise verschließen. In diesem Falle kann hingegen nur eine **Plausibilitätsprüfung** anhand einer **summarischen Prüfung** der Sach- und Rechtslage erfolgen, um zeitnah zu einem verwertbaren Prüfungsergebnis zu gelangen.

Hierbei können nicht gänzlich alle Aspekte komplexer Vorgänge Berücksichtigung finden, da *Prüfungsdauer* und *Prüfungsdichte/risiko* in Abhängigkeit von der Personalstärke kontraindizierte **Parameter einer Rechnungsprüfung** sind.



Diese Zusammenhänge werden im **NKF** unter dem Aspekt des "**Risikoorientierten Prüfungsansatzes**" ein zentrales Element darstellen²⁹³.

Soweit einer von der Verwaltung *einerseits* erwünschten **Prüfungseile** vom RPA entgegengekommen, dies später aber von der Verwaltung *aufgrund mangelnder Prüfungsdichte* wiederum kritisiert wird, vermag sich das RPA einer solchen Vorgehensweise nicht anzuschließen und wird dies bei künftigen Vergabeprüfungen berücksichtigen müssen.

Anmerkung A 31

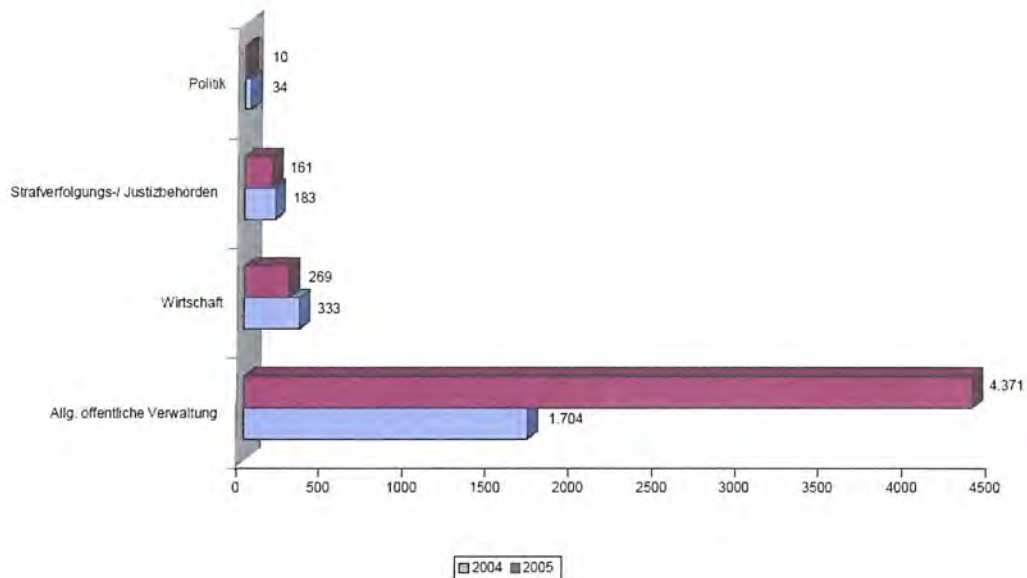
In Anwendung der Rechnungsprüfungsordnung hat die **Verwaltung** durch entsprechende **organisatorische Planung** und **zeitliche Disposition** sicherzustellen, dass das RPA bei Vergabeprüfungen so **rechtzeitig** informiert und beteiligt wird, dass eine inhaltliche Bewertung stattfinden kann (vgl. § 3 Abs. 4 letzter Satz RPO).

²⁹³ Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 101 NKF-GO, Rn. 5
comratio Technology & Consulting GmbH: "Einsatz des risikoorientierten Prüfungsansatzes in der Internen Revision", Zürich 2004
Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung: Grundsätze für die stichprobenartige Prüfung gemäß § 342b Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 HGB

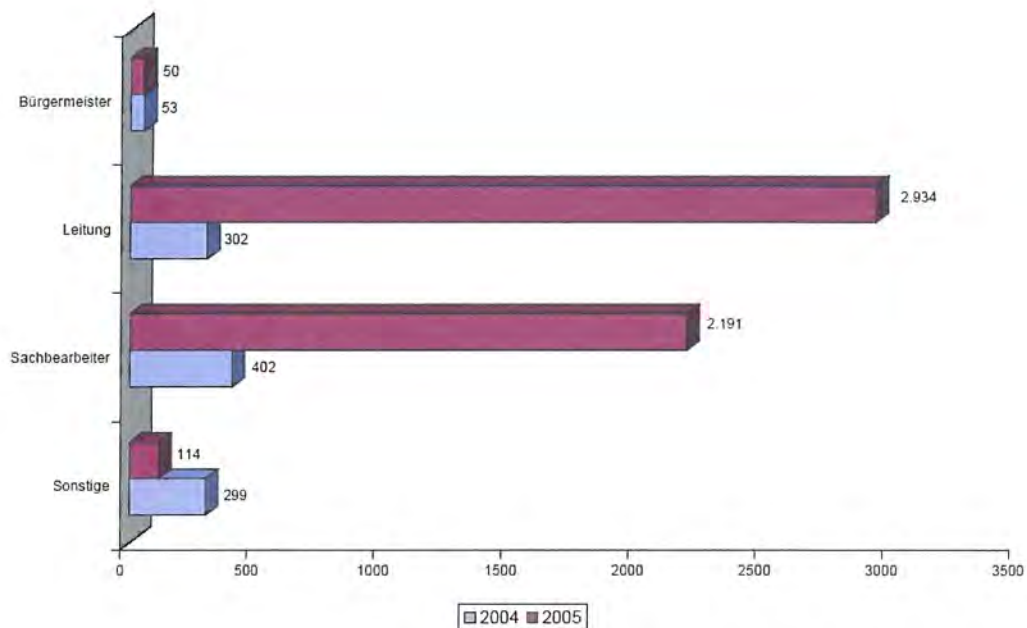
5.6 Korruptionsprävention

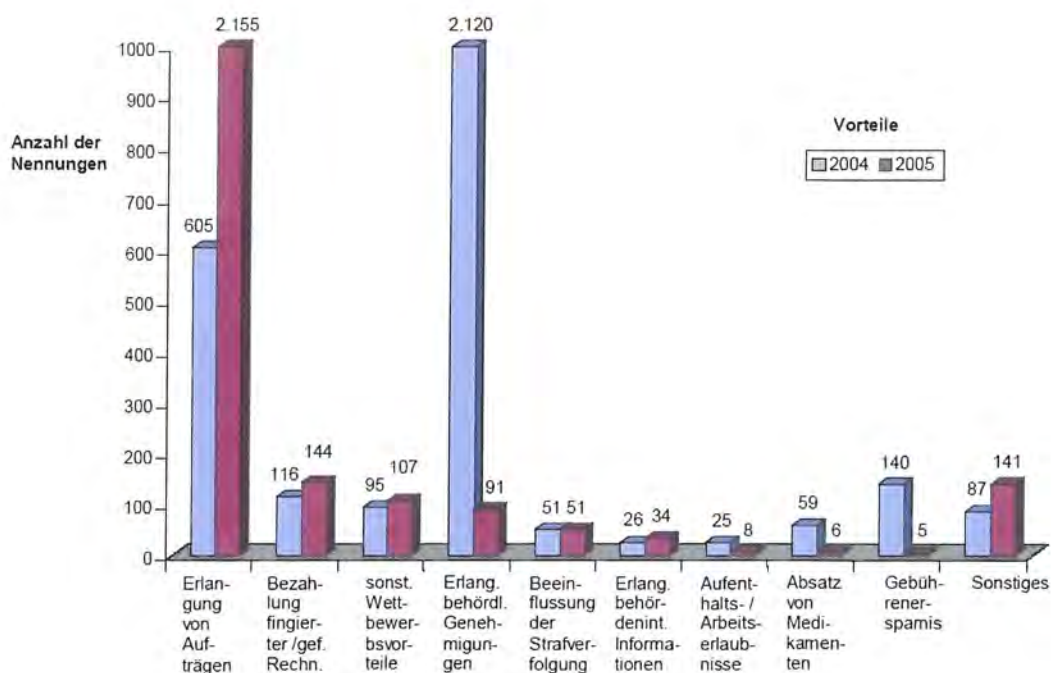
➤ Sensibilisierung für das Thema

Zielbereiche der Korruption

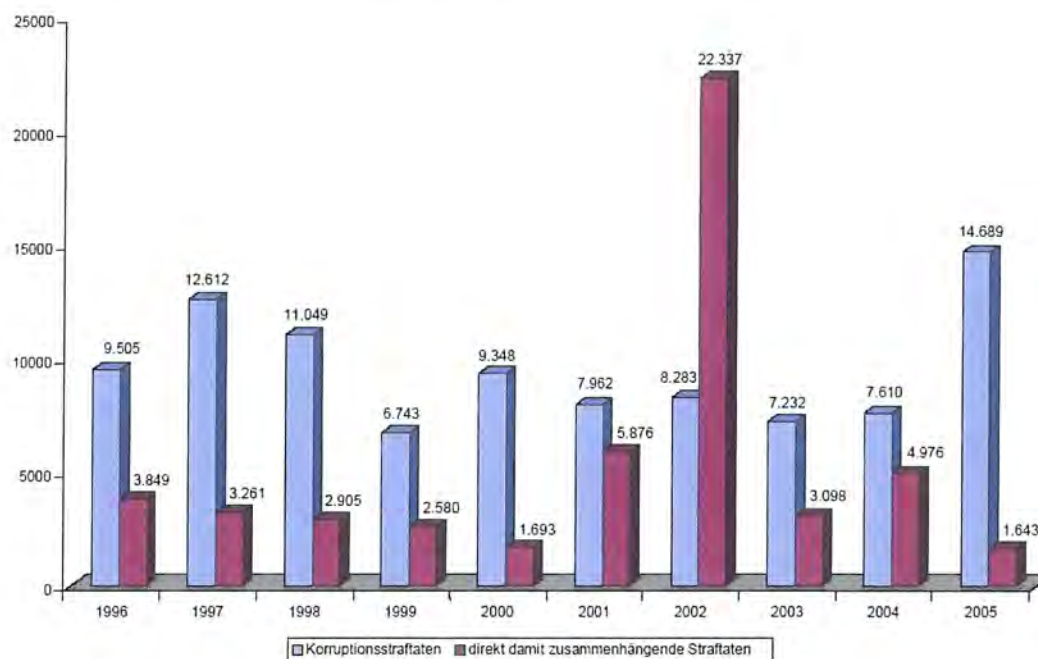


Verteilung der "Nehmer" nach Funktion





Entwicklung der Korruptionsstraftaten 1996 - 2005



Vorstehendes Datenmaterial wurde dem **Bundeslagebild Korruption 2005 des Bundeskriminalamtes** entnommen und zeigt eindrucksvoll eine bedauerlich hohe Anzahl im Bereich der Korruptionsstraftaten. Die **Dunkelziffer** dürfte allerdings wesentlich höher einzuschätzen sein.

➤ Allgemeines

Der Kreistag hat dem RPA in § 3 Abs. 4 Nr. 11 RPO die Korruptionsprävention übertragen.

Diese Übertragung hat in der Praxis zu unterschiedlichen Auffassungen über die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes geführt und bedarf daher einer prüfseitigen **Klarstellung**.

Da das Rechnungsprüfungsamt **Prüfeinrichtung** iSd. § 2 Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) ist, kann die vg. Übertragung durch den Kreistag in der RPO nur **im Lichte dieses Gesetzes** verstanden werden. Die RPO darf vielmehr als untergesetzliche Norm nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen. Als Prüfeinrichtung ist das RPA nicht "Stelle" iSd. § 1 Abs. 1 KorruptionsbG.

"Stellen" iSd. KorruptionsbG sind vielmehr (u.a.)

- Gemeindeverbände (Kreise) = Verwaltung (§ 1 Abs. 1 Nr. 2)
- Beschäftigte (§ 1 Abs. 1 Nr. 3)
- Mitglieder in Organen oder Ausschüssen des Kreises (§ 1 Abs. 1 Nr. 5)

Korruptionsbekämpfung ist nicht nur alleine eine den Strafverfolgungsbehörden obliegende Aufgabe, sondern auch die einzelnen **Behörden** müssen für sich **selbst** Maßnahmen ergreifen, um der Korruption Einhalt zu gebieten²⁹⁴.

Korruptions**bekämpfende** Maßnahmen und Vorkehrungen sind daher primär **Aufgabe der Verwaltung**, der **Verwaltungsleitung** und insbesondere der **Führungskräfte** im Hause.

Dies zu **überprüfen** und die Verwaltung zu **beraten** ist hingegen Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes als Prüfeinrichtung iSd. § 2 KorruptionsbG; letztlich somit eine **gemeinsame Aufgabe**. Das Gesetz regelt daher für das RPA im wesentlichen nachstehende Aufgaben, Berechtigungen oder Verpflichtungen:

- Berechtigung, Anfragen zu stellen (§ 8 Abs. 2)²⁹⁵
- Anzeigepflichten nach § 12²⁹⁶
- Beratungspflicht nach § 13
- Zugangsrechte zu Personalakten nach § 14
- Entgegennahme von Auskünften nach § 15

Im Oktober 2005 wurde ein Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten durch das RPA herausgegeben. Der **Behördenleiter** hat in seinem dortigen Vorwort zu Recht zwischen "**Korruptionsvorbeugung**" und "**Korruptionsbekämpfung**" differenziert.

²⁹⁴ OVG NRW, U. v. 22.11.2001, 1 A 4855/99

²⁹⁵ Diese tritt neben die Berechtigung von Vergabestellen, StA und LKA

²⁹⁶ Diese tritt neben die **Anzeigepflichten des HVB** und ist unabhängig hiervon, da sie sich nur auf Anhaltspunkte bei Prüfungen bezieht.

Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann (§ 2 Abs. 2 KorruptionsbG). In korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten sind geeignete **Kontrollmechanismen** auszubauen²⁹⁷.

Die **Rechnungsprüfung** hat im Rahmen der Jahresprüfung die Maßnahmen und Vorkehrungen der Verwaltung prüfseitig zu nachstehenden Aspekten betrachtet.

- Informationspflicht, Belehrung und Kontrolle
- Korruptionsbekämpfung als Führungsaufgabe
- Vier-Augen-Prinzip (§ 20)
- Rotationsprinzip (§ 21)
- Anzeigepflichten (§ 16)
- Sensibilisierung der Beschäftigten

Die Rechnungsprüfung hält aber die alleinige Herausgabe eines ansprechenden Handbuchs nicht für ausreichend. Korruptionsbekämpfung muss vielmehr "gelebt" und ausgefüllt werden. **Verwaltung** und **Führungskräfte** müssen Vorbildcharakter²⁹⁸ annehmen und Maßnahmen mit **Signalwirkung** ergreifen. Gerade die **Vorbildfunktion der Vorgesetzten** und deren unabdingbar integeres dienstliches Verhalten sind eine *conditio sine qua non*, ohne die von den übrigen Bediensteten der Verwaltung selbst ein ausnahmslos korrektes und rechtmäßiges Verhalten kaum verlangt werden kann.

➤ *Korruptionsbekämpfung und Dienstpflichten*

Gerade im **korruptionsgefährdeten Vergabebereich** bedarf es größter *Korrektheit*, besonderer *Sensibilität* und eingehender *Überwachung*²⁹⁹. Hierbei sind nicht nur die Straftatbestände des StGB³⁰⁰ zu beachten, es muss vielmehr *jeder geringste Anschein vermieden* werden, im Rahmen der Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein³⁰¹. Darüber hinaus hat sich *jeder* Inhaber eines öffentlichen Amtes nicht nur *korrekt* zu verhalten, sondern auch bei der Gesetzesauslegung und Rechtsanwendung die Rechtslage *ganz besonders* gewissenhaft zu prüfen und sich danach auf Grund vernünftiger Überlegungen eine Rechtsmeinung zu bilden. Als *fahrlässige* Pflichtverletzung vorwerfbar wäre daher eine unrichtige Rechtsanwendung, wenn sie gegen den **klaren, bestimmten und unzweideutigen Wortlaut** einer Vorschrift oder gegen die **höchstrichterliche Rechtsprechung** verstößt und damit verfehlt ist³⁰².

²⁹⁷ Ziffer 2.2 RdErl. IM NRW vom 26.4.2005

²⁹⁸ Ziffer 2.1 RdErl. IM NRW vom 26.4.2005

²⁹⁹ VG Arnsberg, B. v. 18.12.2002, I K 1392/01

³⁰⁰ hier z.B.: Vorteilsnahme (§ 331), Bestechlichkeit (§ 332), Betrug (§ 263), Untreue (§ 266)

³⁰¹ VV zu § 76 LBG NRW

³⁰² OVG NRW, U. v. 2.7.2007, I A 1920/06

Der in diesem Bereich zu fordernde Sorgfaltsmaßstab ist auf die Anforderungen abzustellen, deren Beachtung von den **verantwortlich Handelnden** generell erwartet werden kann³⁰³.

Gerade das gesetzliche **Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken** (§ 76 LBG) konkretisiert die Treuepflicht und Pflicht zur *uneigennützig*en Amtsführung. Es dient daher der **Korruptionsbekämpfung** und erfasst jeden wirtschaftlichen Vorteil, der einem Bediensteten zugewendet würde. Nähme dieser *Zuwendungen Dritter* in Bezug auf sein Amt oder eine bestimmte Diensthandlung an, so wäre dies strafrechtlich je nach den Umständen als *Vorteilsnahme* (§ 331 StGB) oder *Bestechlichkeit* (§ 332 StGB) zu qualifizieren. Schutzgut dieser Straftatbestände ist aber nicht das Vermögensinteresse des Dienstherrn, sondern das **Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes**³⁰⁴.

Diese Grundsätze gelten ebenso für die Bereiche, in denen die Behörde **Genehmigungen** oder **Verbote** erteilt, **Sponsoringmittel** akquiriert oder selbst **Fördermittel, Zuwendungen** oder sonstige **Leistungen** an Dritte gewährt.

➤ *Überprüfung und "Schwachstellenanalyse" durch das RPA*

Nach Einschätzung der **GPA** hat eine Überprüfung des Themenbereiches "*Allgemeine Korruptionsprävention*" zwar ein **positives Ergebnis** erzielt, jedoch wurde eine Schwachstellenanalyse empfohlen. Dieser wird auch das **RPA** sukzessive nachgehen.

Das Rechnungsprüfungsamt teilt *ex nunc* **nicht** die im Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten bei der Kreisverwaltung Düren dokumentierte Haltung des Kreises, *darauf zu verzichten, besondere Tätigkeitsbereiche als gesteigert korruptionsgefährdet einzustufen*.

Im Rahmen einer Schwachstellenanalyse und zur Steigerung der **Transparenz** sollten vielmehr eben jene Bereiche ermittelt und "offengelegt" werden, bei denen eine **Korruptionsgefahr** nicht ausgeschlossen werden kann.

Anmerkung A 32

Den Forderungen des § 2 Abs. 1 Satz 2 KorruptionsbG, wonach korruptionsgefährdete Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze behördenintern festzulegen sind, sollte durch die Verwaltung unter Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes nachgekommen werden.

³⁰³ OVG NRW, U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05

³⁰⁴ OVG NRW, B. v. 3.7.2002, 1 B 1526/01; BVerwG U. v. 20.1.2000, 2 C 19.99; BGH, U. v. 12.7.2000, 2 StR 43/00; U. v. 20.2.1981, 2 StR 644/80. *Wichmann/Langer*: ÖDR, 6. Auflage, S. 341 ff

Das Rechnungsprüfungsamt hat weiterhin **ausgewählte Organisationseinheiten** um Bericht ersucht, in welcher Art und Weise das KorruptionsbG und das Handbuch des RPA *vor Ort* umgesetzt wurden. Angeschrieben wurden:

- Rechts-, Ordnungs- und Migrationsamt (30)
- Straßenverkehrsamt (36)
- Lebensmittelüberwachungs- und Veterinäramt (39)
- Sozialamt (50)
- Amt für Bauordnung und Wohnungswesen (63)
- Amt für Wasser, Abfall und Umwelt (66)

Alleine diese Abfrage hat aus Sicht der Rechnungsprüfung bereits verwaltungsseitig zu einer **Sensibilisierung** in der Sache geführt.

Die angeschriebenen Fachämter haben ihre Befassung mit der Thematik schriftlich formuliert und Maßnahmen bzw. Vorkehrungen beschrieben. Andere Ämter nahmen die *Initiative des Rechnungsprüfungsamtes* zum Anlass, Bedienstete wie Führungskräfte nochmals mit der Thematik zu befassen und zu informieren.

In einem Fall hat ein Fachamt (*Sozialamt*) bereits vorbildlich mögliche korruptionsgefährdete Bereiche *selbst* herausgearbeitet (sh. Anmerkung oben) und diese gegenüber der Rechnungsprüfung klar beschrieben. Hierdurch ist auch bei den dortigen Bediensteten ein weiteres Verständnis für die möglichen *Gefahren* und (dienst- sowie strafrechtlichen) *Konsequenzen* erwachsen.

Zu Dokumentationszwecken wurden in einem anderen Amt die Richtlinien zur Korruptionsprävention nochmals durch Rundlauf zur Kenntnisnahme gegeben und durch Unterschrift bestätigt. Vom *Amt für Bauordnung und Wohnungswesen* erfolgte trotz Erinnerung und Fristsetzung keine Stellungnahme.

Die Rechnungsprüfung wird den gesamten Prozess auch in Zukunft fortsetzen und die Schwachstellenanalyse **verwaltungsweit** durchführen.

➤ *Anzeigepflichten nach dem KorruptionsbG*

Für den Hauptverwaltungsbeamten normiert § 18 KorruptionsbG eine **Anzeigepflicht** hinsichtlich seiner **Nebentätigkeiten** bzw. der hiermit erzielten **Vergütungen**. Der Landrat ist dieser Anzeigepflicht nachgekommen. Für 2006 liegt der Rechnungsprüfung der seinerzeitige Übersichtsvermerk vom 26.04.2006 vor.

Das KorruptionsbG wurde weiterhin bzgl. seiner Relevanz für das Vergabewesen (§§ 8 und 16) in die **Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren** eingebunden.

§ 8 KorruptionsbG gibt an, in welchen Fällen

- **vor Auftragsvergabe** (unterhalb der Schwellenwerte) bzw.
- **vor Absendung der Information** nach § 13 VgV (oberhalb der Schwellenwerte)

eine Anfrage an die Informationsstelle für Vergabeausschlüsse erfolgen soll. In den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung heißt es unter Punkt **2.1 2** gem. § 8 KorruptionsbG: "Die *obligatorische Anfrage an die Informationsstelle für Vergabeausschlüsse erfolgt **durch die Zentrale Vergabestelle***." Die Verfahrensweise oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte ist unter Punkt 2.1.1 und 2.1.2 näher geregelt.

§ 16 KorruptionsbG enthält eine **Anzeigepflicht** bei der Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen oberhalb von **200.000 €**. Gliederungspunkt **2.3** regelt die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen nach § 16 KorruptionsbG. Hierbei ist die Vergabe von Aufträgen > 200.000 € ohne Mehrwertsteuer der **Gemeindeprüfanstalt NRW** durch die **Zentrale Vergabestelle** unter Angabe der in den Vergaberichtlinien aufgeführten Unterlagen beizufügen³⁰⁵.

Auf Nachfrage bei der Zentralen Vergabestelle ist für das Haushaltsjahr 2006 weder die Anfrage an die Informationsstelle für Vergabeausschlüsse noch die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen durchgeführt worden.

Diese Verpflichtungen stellen nicht reine Form- oder Ordnungsvorschriften dar, sondern erlangen ihren Sinn im Gebot der **Transparenz**, der wirksamen **Kontrolle** und der effektiven (landesweiten) **Korruptionsbekämpfung**, zu dessen Durchführung das Gesetz eigens erlassen wurde.

Feststellung F 21

Den in den §§ 8, 16 KorruptionsbG normierten Anfrage- und Anzeigepflichten wurde verwaltungsseitig nicht nachgekommen. Die in den Vergaberichtlinien benannten Korruptionspräventionsmaßnahmen gem. Korruptionsbekämpfungsgesetz sind umzusetzen und sollten dokumentiert werden.

³⁰⁵ Ziffer 3.9 RdErl. IM NRW vom 26.4.2005

6. Sonstige Prüfbereiche

6.1 Beteiligungen / Betätigungsprüfungen

➤ Allgemeines

Die Betätigungsprüfung (§ 103 Abs. 2 Nr. 5 GO iVm. § 3 Abs. 4 Nr. 3 RPO) ist im eigentlichen Sinne **keine** Prüfung des **wirtschaftlichen Unternehmens**, sondern **des Kreises**³⁰⁶. Ob die Prüfungstätigkeit sämtliche Aspekte der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligung nach den §§ 107 ff GO umfasst, ist in Literatur und h.M. strittig. Gleichwohl hat das RPA zu prüfen, ob die Kommune durch ihre Vertreter von den gegebenen **Möglichkeiten der Einflussnahme** auf die Gesellschaft Gebrauch gemacht hat oder ob die gemeindlichen Vertreter in den entspr. Organen den **Weisungen des Kreistags** entsprochen haben³⁰⁷. Die **Weisungsgebundenheit** der Vertreter nach § 113 GO besteht aber nicht uneingeschränkt. Sie wird überlagert durch die bundesrechtlichen Bestimmungen des Gesellschaftsrechts³⁰⁸.

Die Betätigungsprüfung erstreckt sich auf die **Betätigung des Kreises** in Unternehmen in privater Rechtsform, an denen die Gemeinde allein oder teilweise, unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Prüfungsgegenstand ist damit nicht die Tätigkeit der geprüften Gesellschaft (s.o.), sondern die **Beteiligungsverwaltung der Kommune**. Diese wird daraufhin untersucht, ob sie ihre Prüfungs-, Überwachungs- und Steuerungsfunktionen hinreichend erfüllt hat³⁰⁹. In Anbetracht der Vielzahl kommunaler Unternehmen steigt somit die Relevanz der Betätigungsprüfung.

Der Schwerpunkt der örtlichen Prüfung liegt auf der Prüfung der **Betätigung der Vertreter der Kommunen in den Organen** dieser Beteiligung; nicht auf der Geschäftstätigkeit als solcher³¹⁰. Sie erstreckt sich daher insbesondere auf folgende Bereiche:

- Beachtung kommunalrechtlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Beteiligung an oder Unterhaltung von Unternehmen in privater Rechtsform
- Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge im Hinblick auf die Sicherung kommunaler Steuerungs- und Überwachungsmöglichkeiten
- Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen
- Organisation der Beteiligungsverwaltung

³⁰⁶ Held/Becker/Decker u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, Rn. 3 zu § 103 GO

³⁰⁷ Held/Becker/Decker u.a. Kommunalverfassungsrecht NRW, a.a.O.

³⁰⁸ OVG NRW, B. v. 12.12.2006, 15 B 2625/06

³⁰⁹ Schmid: Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling, in: Die Kommunalverwaltung Sachsen, 5/2002

³¹⁰ vgl. MittKGSt 1988, S. 95

- sorgfältige Wahrnehmung der den Vertretern des Kreises obliegenden Pflichten in den Unternehmensorganen unter Beachtung der Gemeindeinteressen
- Beteiligungsbericht³¹¹

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW kommt in ihrem Bericht über die überörtliche Prüfung des Kreises Düren 2006 zutreffend zu dem Ergebnis, dass das RPA die Aufgaben der Betätigungsprüfung strukturiert wahrnimmt und zur Qualitätssteigerung des Beteiligungsmanagements beiträgt³¹².

Unter Hinweis auf die hinzutretenden Zuständigkeiten in den Bereichen ZEW, EuRegionale etc. (vgl. Ziffer 1.2) wird das RPA auch künftig dem Beteiligungsmanagement und der Betätigungsprüfung weiterhin eine **besondere prüfseitige Bedeutung** beimessen und in diesem Bereich 1 Verwaltungsprüfer schwerpunktmäßig einsetzen müssen.

➤ Einzelbetrachtungen

▪ Beteiligungsbericht(e)

Inhalt, Informationsgehalt und äußere Gestaltung der jüngsten **Beteiligungsberichte** (vgl. § 112 Abs. 3 GO) entsprechen in vollem Umfange den an sie gestellten Anforderungen und werden prüfseitig ausdrücklich **hervorgehoben**. Für 2006 lag der Bericht allerdings bis zum Schluss der materiellen Prüfung (Ende Juli 2007) noch nicht vor.

Mit Drs. Nr. 366/06 legte die Verwaltung eine Vorlage über die Beteiligung an der " " vor. In der Vorlage wird auf die Vorschriften der §§ 107 ff GO ("*Kommunales Wirtschaftsrecht*") und die Anzeige nach § 115 Abs. 2 GO hingewiesen. Eine nach § 107 Abs. 5 GO vorgesehene Marktanalyse bzw. "Branchenbeteiligung" brauchte von der Verwaltung **zu Recht** nicht durchgeführt zu werden, da es sich bei der (mittelbaren) Beteiligung um eine solche nach § 107 Abs. 2 GO (Wirtschafts- bzw. Fremdenverkehrsförderung) handelt. Prüfseitig ergeben sich daher keine Feststellungen.

▪ Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG

Mit Drs. Nr. 367/06 berichtete die Verwaltung über die bilanzielle **Überschuldung** der GmbH und den erforderlichen Verkauf der Kommanditbeteiligung. Diese Beteiligung iHv. **12.782,30 €** sowie das Guthaben auf dem Gesellschafterdarlehenskonto iHv. **47.828,57 €** werden zu einem Kaufpreis von **1,00 €** verkauft. Die Vorstellungen des Ge-

³¹¹ Vgl. hierzu auch Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, Leitfaden für die überörtliche Betätigungsprüfung vom 29. März 2000, Az. GPA - 095.650.

³¹² GPA-Bericht für den Kreis Düren; S. 15, S. Be-10 - 21

setzgebers, dass Unternehmen (neben ihrem "Kerngeschäft") auch **Erträge** für den Haushalt der Kommune abwerfen sollen (§ 109 Abs. 1 GO), wurden somit nicht realisiert und tangieren somit auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns (§ 75 Abs. 2 GO).

▪ *Finanzwirtschaftliche Auswirkungen*

Die **Bezirksregierung Köln** ist der Auffassung, dass **Potentiale** im Hinblick auf die Beteiligungsverwaltung derzeit noch nicht ausgeschöpft sind und der Kreis seine Beteiligungen stärker heranziehen sollte. Das Beteiligungsmanagement müsse weg vom reinen Verwalten und hin zu einem aktiven **Gestalten**. Hierzu hat die BR Köln den Kreisen u.a. eine regelmäßige Berichtspflicht auferlegt.³¹³

Die **GPA NRW** ist in ihrem **überörtlichen Prüfbericht** über den Kreis Düren weiterhin zu dem Ergebnis gelangt, dass der Kreis Düren überwiegend **verlustbringende** Aufgabenbereiche in privatrechtliche Rechtsformen überführt hat, was dazu führe, dass der Kreishaushalt regelmäßig durch die Beteiligungen **belastet** werde³¹⁴.

Dieser **finanzbezogene Aspekt** sollte daher, *losgelöst von kommunalpolitischen Erwägungen, die nicht Bestandteil und Gegenstand der Rechnungsprüfung sein können*, auch künftig stärker in den Blick genommen werden.

Weiterhin bleiben die von der Landesregierung geplanten **Änderungen der Gemeindeordnung** im Bereich des Kommunalen Wirtschaftsrechts (§§ 107 ff GO) bzw. die vom Landtag endgültig zu beschließende Fassung des Gesetzes abzuwarten³¹⁵.

▪ *Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes*

Zur Erfüllung seiner übertragenen Aufgabe der Beteiligungsprüfung sollte das Rechnungsprüfungsamt verwaltungsseitig in Angelegenheiten der Beteiligungen zeitnaher und rechtzeitiger **eingebunden** werden. Dies gilt für alle relevanten Angelegenheiten, Planungen im Zusammenhang mit den **kreisdürener Gesellschaften**.

Die Vorlage **Drs. Nr. 228/07** zur Neugründung der Gesellschaft

nimmt das RPA zum Anlass, auf den vg. Umstand nochmals hinzuweisen und plädiert dafür, das RPA bereits im **Vorfeld** derartiger **Planungen** zumindest *nachrichtlich* über die beabsichtigten **Vorgehensweisen** oder den **Gesellschaftervertragsentwurf** zu **informieren** und entsprechende Unterlagen zu übersenden³¹⁶.

³¹³ Verfügung der BR Köln vom 08.12.2006 (Haushalt 2007 – Meldepflichten nach dem KorruptionsbG)

³¹⁴ GPA Prüfbericht, S. Be - 25

³¹⁵ vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT Drs. 14/3979

³¹⁶ Hierzu wurde die Verwaltung nunmehr mit Schreiben vom 7.8.2007 generell ersucht.

6.2 Vorprüfung für das Land

Das Rechnungsprüfungsamt hat auch Haushalte anderer Gebietskörperschaften (vor)zuprüfen. Nach alter Rechtslage (§ 103 Abs. 1 Nr. 5 GO a.F.) gehörte hierzu die Pflichtaufgabe, die Finanzvorfälle des **Bundes** (§ 56 Abs. 3 HGrG) und des **Landes** (§ 100 Abs. 4 LHO) vorzuprüfen.

Durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 wurde das Haushaltsgrundsätzegesetz in der seinerzeitigen Vorschrift in § 56 Abs. 3 HGrG geändert. Hiernach war die frühere Prüfungspflicht **entfallen**. In der neugefassten Gemeindeordnung NRW ist daher folgerichtig in § 103 Abs. 1 Nr. 7 GO n.F. nur noch eine Vorprüfungspflicht für den **Landeshaushalt** nach § 100 Abs. 4 LHO normiert, soweit eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung Teile des Landeshaushalts ausführt. Hierbei untersteht die Prüfstelle (RPA) fachlich nur dem Landesrechnungshof (§ 100 Abs. 4 LHO). Die Einnahmen und Ausgaben sind jährlich stichprobenweise zu prüfen. Das RPA unterrichtet nachstehend den Rechnungsprüfungsausschuss **nachrichtlich** über das Prüfergebnis.

In einem Teil der angesprochenen Kapitel/Titel fielen in 2006 keine Einnahmen bzw. Ausgaben an. Von der Vorprüfung erfasst wurden folgende Bereiche:

Kapitel/Titel	Bezeichnung
10 020 / 9912	Reitabgabe
10 020 / 65316 - 98161	Verwendung der Reitabgabe
11.110 / 57620	Maßnahmen zur Durchführung des JugendarbeitsschutzG

➤ *Reitabgabe / Verwendung der Reitabgabe*

Im Zuge der Vorprüfung der Reitabgaben wurden bei der Unteren Landschaftsbehörde (Amt 67) die im Haushaltsjahr 2006 (Dez. 2005 bis Okt. 2006) erlassenen Gebührenbescheide eingesehen. Die ULB hatte im gesamten Haushaltsjahr insgesamt **1006** Gebührenbescheide erlassen. Das Gebührenaufkommen betrug **25.950 €**.

Eine zunächst festgestellte Differenz zwischen Soll- und Ist-Einnahmen i.H.v. 100 € konnte noch während der Prüfung aufgeklärt werden. Prüfungsfeststellungen ergaben sich insofern nicht.

➤ *Maßnahmen zur Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes*

Gegenstand der Prüfung waren die Abrechnungen der Aufwendungen für ärztliche Untersuchungen nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz durch das Gesundheitsamt.

Die gesundheitliche Betreuung arbeitender Jugendlicher ist in den §§ 32 ff. des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) sowie in der Verordnung über die ärztliche Untersuchung

nach dem JArbSchG (JArbSchUV) geregelt. Ferner hat das Land NRW zur einheitlichen Durchführung der Aufgaben den Runderlass vom 01.09.2004 veröffentlicht, der insbesondere Regelungen zu:

- Untersuchungsberechtigung der Jugendlichen,
- Abrechnungsverfahren,
- Bereitstellung der Ausgabemittel,
- jährliche Übersicht über Untersuchungsarten, ausgegebene und abgerechnete Untersuchungsberechtigungsscheine sowie Anzahl und Gesamtkosten von Ergänzungsuntersuchungen enthält.

Im Zuge der Prüfung wurden sämtliche **Abrechnungsunterlagen** des Gesundheitsamtes eingesehen und nach folgenden Kriterien ausgewertet:

- Entwicklung der Anzahl der Untersuchungen lt. Jahresbericht des Gesundheitsamtes seit dem Jahre 2000
- Anteil der Ergänzungsuntersuchungen an den gesamten Untersuchungen im Verhältnis zum Landesdurchschnitt
- Durchschnittliche Aufwendungen für die Ergänzungsuntersuchungen im Verhältnis zum Landesdurchschnitt
- Übereinstimmung von ausgegebenen und abgerechneten Untersuchungsberechtigungsscheinen
- Beachtung der Verjährungsfristen für die Vorlage der Arztrechnungen
- Beachtung der örtlichen Zuständigkeit

Die Prüfung führte zu **keinen gravierenden Feststellungen**. Eine geringfügige Unregelmäßigkeit wurde mit der zuständigen Sachbearbeiterin besprochen und soll künftig beachtet werden.

6.3 Unterjährige Prüfungen, Begleitung und Beratung

In nachstehenden Verwaltungsbereichen bzw. Sach- und Rechtsfragen hat das RPA im Jahre **2006** im Wege der beratenden Begleitung Stellung genommen oder war beratend und begleitend tätig:

Prüfberichte, Dokumentationen, Gutachten
➤ <i>Prüfungsbericht Aufsichtsbehördliche Prüfung der Stadt Nideggen</i> ³¹⁷
➤ Bericht "Tarifkonforme Vergütung amtl. Tierärzte und Fleischkontrolleure" ³¹⁸
➤ Prüfdokumentation Tilgungs- und Sicherungsvereinbarungen und Absicherung eines Darlehens der ³¹⁹
➤ Gutachten: Aufgaben und Rechtsstellung der Rechnungsprüfung ³²⁰
➤ Sonderprüfbericht: Gutachtliche Prüfung zu Inhouse-Geschäften ³²¹ (Amt 18)

Beratung und Begleitung
➤ Übertragbarkeit von Landesmitteln zur Lehrerfortbildung (Ämter 20, 40)
➤ Nebentätigkeitsrecht (Ämter 10, 38)
➤ Beratung Straßeninstandsetzungsarbeiten Vlatten (KAG NRW)
➤ Gebühren für Infektionsschutz (Amt 53)
➤ Röntgenanlage Gesundheitsamt (Ämter 10, 53)
➤ Kauf Feuerwehrfahrzeug (Amt 38)
➤ Begleitung PPP-Projekt Schulen (Ämter 10, 18)
➤ Begleitung Medienentwicklungsplanung (Amt 40)
➤ Fortgang Drogenberatungsstelle / (Amt 53)
➤ Prüfdokumentation Beschaffung von IT-Leistungen (Hardware) (Amt 16)
➤ Begleitung und Beratung Nationalparktor Heimbach

³¹⁷ sh. hierzu aber Ausführungen unter Ziffer 1.11 dieses Berichts

³¹⁸ Bericht vom 16.2.2006

³¹⁹ Bericht vom 7.3.2006

³²⁰ Interner Bericht vom 25.9.2006

³²¹ Das Ergebnis dieser Prüfung wurde in einem Bericht vom 11.01.2007 zusammengefasst.

- Beratung zur Vertragserweiterung Planerleistungen **"Brandschutztechnische Sanierung"** Kreishaus
- Beratung Vergabe eines Prozesssteuerungssystems für Integrationskurse
- Untermiet- und Dienstleistungsvertrag (vgl. Drs. Nr. 243/06)
- Beratung **Stromlieferungsvertrag**/ausschreibung (Ämter 10, 18)
- Prüfung des Jahresabschlusses 2005 der job-com (Amt 56)
- Prüfung des Jahresabschlusses 2005 der .
- **Neumöblierung** Kreishaus (Amt 10)
- Beratung i.S. **"Rettungswache Nörvenich"** (Amt 18)
- Prüfung Verwendungsnachweise
- Erweiterung **BK Kaufmännische Schulen** (Amt 18)
- Einrichtung von **Schulgirokonten** (Ämter 20, 40)
- Prüfung Preisgeldverwendung **Ausländerbehörde**³²² (Amt 30)
- Prüfung bei den **Delegationskommunen** Hürtgenwald, Merzenich, Nideggen, Inden und Niederzier³²³.
- Geplantes **Job-Center** (Stadthalle Düren) – vergaberechtliche Betrachtung
- Beratende Stellungnahme zur Neufassung der Dienstvereinbarung über die Nutzung von **Internet und Intranet** (Amt 16)
- **Vorprüfung** nach LHO (sh. hier Ziffer 6.2)
- **Fortsetzung Beratungsauftrag** Gebührenkalkulationen Ämter 38 und 39

³²² Schlussverwendungsnachweis "Freundlichste Ausländerbehörde"; Alexander von Humboldt Stiftung

³²³ Jede Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dokumentiert.

7. Schlussbemerkungen, Prüfergebnis

7.1 Prüfungsergebnis

Nach Prüfung der Jahresrechnung 2006 wird gemäß § 101 GO bestätigt, dass, soweit festgestellt und sich aus diesem Bericht nichts anderes ergibt,

- ✦ der Haushaltsplan eingehalten wurde,
- ✦ die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- ✦ bei den Einnahmen und Ausgaben nach geltenden Vorschriften verfahren wurde und
- ✦ die Vorschriften über Verwaltung und Nachweis des Vermögens und der Schulden eingehalten wurden.

Die im Bericht enthaltenen **Prüfungsfeststellungen** stehen einer Entlastung des Landrats nicht entgegen.

7.2 Schlussbericht, Allgemeiner und Besonderer Teil

Das Ergebnis der Prüfung ist in einem **Schlussbericht** zusammenzufassen³²⁴. Grundsätzlich ist der Prüfbericht in einen **allgemeinen** und in einen **gesonderten** Berichtsband zu gliedern, **soweit** in letzterem Angelegenheiten behandelt werden, die der vertraulichen Behandlung bedürfen. Die Einwohner oder Abgabepflichtigen sind zur Einsichtnahme in den allgemeinen Berichtsband berechtigt (§ 101 Abs. 3 GO). Dieses Einsichtsrecht stellt somit das Pendant zur möglichen Einsichtnahme von Haushaltssatzung und Haushaltsplan nach § 79 Abs. 6 GO dar. Der Rechnungsprüfungsausschuss beschließt über den Schlussbericht und die Gliederung (§ 7 Abs. 3 RPO). Er kann hierbei den **Prüfbericht des RPA** zu seinem Schlussbericht erklären.

Es bestehen keine Bedenken, den Prüfbericht in der vorliegenden Form und **nach Löschung von Identifizierungsmerkmalen**³²⁵ als **allgemeinen Berichtsband** zur Einsichtnahme der Einwohner oder Abgabepflichtigen bereitzuhalten. Damit werden den Forderungen des Kommunalverfassungsrechts nach möglichst großer Transparenz, wie auch denen des Datenschutzrechts und der Bürgerfreundlichkeit³²⁶ in vollem Umfange Rechnung getragen³²⁷.

³²⁴ vgl. auch § 101 Abs. 3 GO a.F. iVm. § 7 Abs. 2 RPO

³²⁵ Personenangaben, Firmennamen etc.

³²⁶ vgl. OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

³²⁷ Gängige Praxis in zahlreichen Kommunen in NRW (z.B. Kreis Euskirchen, Rhein-Kreis Neuss etc.); hierzu auch "Ausblick" unter Kapitel 1.14

7.3 Beschluss- und Entlastungsvorschlag

Aufgrund des Prüfungsergebnisses bestehen gegen die **Übernahme des Prüfungsberichts als Schlussbericht** durch den Rechnungsprüfungsausschuss und gegen die Entlastung des Landrates durch die Kreistagsmitglieder keine Bedenken.

Dem Rechnungsprüfungsausschuss wird daher vorgeschlagen:

1. den vorliegenden Bericht des Rechnungsprüfungsamtes zum **Schlussbericht** und nach Löschung von Identifizierungsmerkmalen auch als allgemeinen Berichtsband gemäß § 101 Abs. 3 GO NRW zu erklären und ihm zuzustimmen,
2. dem Kreistag nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 94 Abs. 1 Satz 1 GO NRW zu empfehlen, über die vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüfte Jahresrechnung 2006 zu beschließen und
3. den Kreistagsmitgliedern nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 94 Abs. 1 GO NRW zu empfehlen, dem Landrat für das Haushaltsjahr 2006 Entlastung zu erteilen.

Die Einwohner und Abgabepflichtigen sind zur **Einsichtnahme** in den allgemeinen Berichtsband berechtigt (§ 101 Abs. 3 Satz 2 GO).

Nach der Beschlussfassung im Kreistag über die geprüfte Jahresrechnung und die Entlastung (vgl. § 94 GO) wird seitens der Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 4 GO auf die vg. Möglichkeit der Einsichtnahme in geeigneter Weise **hingewiesen**.

Düren, den 22. August 2007
Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

gez.

(Guido Kämmerling)

Anlagen

Kreisordnung
für das Land Nordrhein-Westfalen

§ 53
Allgemeines

(1) Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten, soweit nicht nachstehend eine andere Regelung getroffen ist, die Vorschriften des 8. bis 11. Teils der Gemeindeordnung und die dazu erlassenen Rechtsverordnungen entsprechend.

(2) Die überörtliche Prüfung des Kreises und seiner Sondervermögen ist Aufgabe der Gemeindeprüfungsanstalt.

(3) Jeder Kreis muss ein **Rechnungsprüfungsamt** einrichten.

Gemeindeordnung
für das Land Nordrhein-Westfalen,

IdF. Bis 31.12.2004

§ 93
Jahresrechnung

(1) In der Jahresrechnung ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.

(2) Die Jahresrechnung wird vom Kämmerer oder dem sonst für das Finanzwesen zuständigen Bediensteten aufgestellt und vom Bürgermeister festgestellt. Der Bürgermeister leitet sie dem Rat innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zu.

§ 94
Entlastung

(1) Der Rat beschließt über die vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüfte Jahresrechnung bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres. Die Ratsmitglieder entscheiden über die Entlastung des Bürgermeisters. Verweigern sie die Entlastung oder sprechen sie sie mit Einschränkung aus, so haben sie dafür die Gründe anzugeben.

(2) Der Beschluss über die Jahresrechnung und die Entlastung ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen und öffentlich bekanntzumachen. Im Anschluss an die Bekanntmachung ist die Jahresrechnung an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen.

§ 101
Prüfung der Rechnung

(1) Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft die Rechnung mit allen Unterlagen daraufhin, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
3. bei den Einnahmen und Ausgaben nach den geltenden Vorschriften verfahren ist,
4. die Vorschriften über Verwaltung und Nachweis des Vermögens und der Schulden eingehalten sind.

In die Prüfung der Rechnung sind die Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge aus delegierten Sozialhilfesaufgaben auch dann einzubeziehen, wenn die Zahlungsvorgänge selbst durch den Träger der Sozialhilfe vorgenommen werden.

(2) Ergibt die Prüfung der Rechnung Unstimmigkeiten, so hat der Bürgermeister die erforderliche Aufklärung beizubringen.

(3) Das Ergebnis der Prüfung nach Absatz 1 Satz 1 ist in einem Schlussbericht zusammenzufassen und in einen allgemeinen und einen gesonderten Berichtsband zu gliedern. Die Einwohner oder Abgabepflichtigen sind zur Einsichtnahme in den allgemeinen Berichtsband berechtigt. Angelegenheiten, die der vertraulichen Behandlung bedürfen, sind in dem gesonderten Berichtsband darzustellen. Welche Berichtsteile vertraulich zu behandeln sind, entscheidet der Rechnungsprüfungsausschuss. Personenbezogene Daten und Identifizierungsmerkmale, die Rückschlüsse auf Personen zulassen, sind in dem zur Einsichtnahme bereitgehaltenen Bericht unkenntlich zu machen.

(4) Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme nach Absatz 3 Satz 2 ist in geeigneter Weise öffentlich hinzuweisen.

(5) Das Ergebnis der Prüfung nach Absatz 1 Satz 2 ist für den Träger der Sozialhilfe gesondert darzustellen.

(6) In Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt besteht, bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss zur Durchführung der Arbeiten nach den Absätzen 1 bis 3 des Rechnungsprüfungsamts.

VV zu § 99 (Fassung 1984)

Stimmt in Gemeinden mit Rechnungsprüfungsämtern der Schlussbericht, der vom Rechnungsprüfungsaus-

schluss vorzulegen ist nicht mit der Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes überein, so ist die abweichende Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes dem Rat zur Kenntnis zu bringen.

VV zu § 101 a.F.

Das Rechnungsprüfungsamt ist unbeschadet seiner unmittelbaren Verantwortlichkeit gegenüber dem Rat in der Beurteilung der Prüfungsvorgänge nur dem Gesetz unterworfen.

§ 102 Rechnungsprüfungsamt

(1) Kreisfreie Städte, Große und Mittlere kreisangehörige Städte haben ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten. Die übrigen Gemeinden sollen es einrichten, wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen.

(2) Kreisangehörige Gemeinden können mit dem Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Inhalt abschließen, dass das Rechnungsprüfungsamt des Kreises die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in einer Gemeinde gegen Kostenerstattung wahrnimmt. Der Vertrag kann auch vorsehen, dass das Rechnungsprüfungsamt des Kreises nur einzelne Aufgabengebiete der Rechnungsprüfung in der Gemeinde wahrnimmt. Soweit das Rechnungsprüfungsamt des Kreises die Rechnungsprüfung in der Gemeinde wahrnimmt, bedient sich der Prüfungsausschuss der Gemeinde bei der Erfüllung seiner Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises.

(3) Absatz 1 findet für kreisangehörige Gemeinden keine Anwendung, bei denen das Rechnungsprüfungsamt des Kreises gemäß Absatz 2 Satz 1 die örtliche Rechnungsprüfung wahrnimmt.

§ 103 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:

1. die Prüfung der Rechnung (§ 101),
2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
3. die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Sondervermögen sowie die Vornahme der Kassenprüfungen,
4. bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung (§ 92 Abs. 2),
5. die Prüfung der Finanzvorfälle gemäß § 56 Abs. 3 des Haushaltsgrundsatzgesetzes und gemäß § 100 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung,

6. die Prüfung von Vergaben.

(2) Der Rat kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

1. die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
2. die Prüfung jeder Anordnung vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
3. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
4. die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen, wobei auf die Jahresabschlussprüfung nach § 106 mit abzustellen ist,
5. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß § 114a sowie die Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat.

§ 104 Leiter und Prüfer des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt ist dem Rat unmittelbar verantwortlich und in seiner sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt. Der Bürgermeister kann innerhalb seines Amtsbereichs unter Mitteilung an den Finanzausschuss dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge zur Prüfung erteilen.

(2) Der Rat bestellt den Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamts und beruft sie ab. Der Leiter und die Prüfer können nicht Mitglieder des Rates sein und dürfen eine andere Stellung in der Gemeinde nur innehaben, wenn dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist.

(3) Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts muss Beamter sein. Er darf nicht Angehöriger des Bürgermeisters, des Kämmerers oder des sonst für das Finanzwesen zuständigen Bediensteten sowie des Kassenverwalters und dessen Stellvertreters sein.

(4) Der Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamts dürfen Zahlungen durch die Gemeinde weder anordnen noch ausführen.

**Gemeindehaushaltsverordnung a.F.
(GemHVO)**

§ 31

Vergabe von Aufträgen

- (1) Der Vergabe von Aufträgen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen.
- (2) Bei der Vergabe von Aufträgen sind die Vergabegrundsätze anzuwenden, die das Innenministerium bekanntgibt.*

§ 39

Bestandteile der Jahresrechnung, Anlagen

- (1) Die Jahresrechnung umfasst den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung.
- (2) Der Jahresrechnung sind beizufügen
 1. eine Vermögensübersicht,
 2. eine Übersicht über die Schulden und die Rücklagen,
 3. ein Rechnungsquerschnitt und eine Gruppierungsübersicht,
 4. ein Rechenschaftsbericht.
- (3) Die Gemeinde kann die Bestände und die Veränderungen ihres Vermögens sowie ihre Schulden und Rücklagen in der Jahresrechnung nachweisen. Absatz 2 Nr. 1 und 2 findet in diesem Fall keine Anwendung.

§ 40

Kassenmäßiger Abschluss

Der kassenmäßige Abschluss enthält

1. die Soll-Einnahmen und die Soll-Ausgaben,
2. die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben bis zum Abschlussstag,
3. die Kassen-Einnahme- und die Kassen-Ausgabereste

insgesamt und je gesondert für den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt sowie für die Zuschüsse und Verwahrgelder. Als buchmäßiger Kassenbestand ist der Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben nachzuweisen.

§ 41

Haushaltsrechnung

- (1) In der Haushaltsrechnung sind die in § 40 Satz 1 Nr. 1 bis 3 genannten Beträge für die einzelnen Haushaltsstellen nach der Ordnung des Haushaltsplans nachzuweisen. Den Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres sind die entsprechenden Haushaltsansätze und die über- und außerplanmäßig bewilligten Ausgaben gegenüberzustellen.
- (2) In der Haushaltsrechnung ist ferner festzustellen, welche übertragbaren Ausgabemittel noch verfügbar sind und in welcher Höhe sie als Haushaltsausgabereste in das folgende Jahr übertragen werden. Haus-

haltseinnahmereste dürfen im Vermögenshaushalt für zweckgebundene Zuweisungen und Zuschüsse gebildet werden, soweit rechtsverbindliche Verpflichtungserklärungen Dritter vorliegen. Wenn mit dem Eingang der Einnahmereste in ausgewiesener Höhe nicht zu rechnen ist, ist eine Restebereinigung in Form einer vorläufigen Absetzung vorzunehmen; sie kann für jeden Rest gesondert durchgeführt werden, eine pauschale Bereinigung ist möglich. Für Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten dürfen im Vermögenshaushalt Haushaltseinnahmereste gebildet werden, sofern die Kreditaufnahme im folgenden Jahr gesichert werden kann.

(3) Zur Feststellung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung sind die Soll-Einnahmen des Haushaltsjahres den Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres unter Berücksichtigung etwaiger Haushaltsreste, getrennt für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt, gegenüberzustellen. Ein Überschuss ist in der abzuschließenden Jahresrechnung der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

§ 42

Rechnungsabgrenzung

- (1) Als Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres sind alle Beträge nachzuweisen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres fällig geworden oder darüber hinaus nicht mehr als 3 Jahre gestundet worden sind. Niedergeschlagene oder erlassene Beträge dürfen nicht als Soll-Einnahmen oder Soll-Ausgaben nachgewiesen werden.
- (2) Beträge, die im Haushaltsjahr eingehen oder zu zahlen sind, jedoch erst im folgenden Jahr fällig werden, sowie die Personalausgaben nach § 14 Abs. 4 Satz 2 sind in der Haushaltsrechnung für das neue Haushaltsjahr nachzuweisen.

§ 43

Anlagen zur Jahresrechnung

- (1) Aus der Vermögensübersicht muss der Stand des Vermögens nach § 38 Abs. 1 und 2 mit Ausnahme der Geldanlage von Mitteln des Kassenbestandes zum Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ersichtlich sein, gegliedert nach Arten, für das Vermögen nach § 38 Abs. 2 auch nach Aufgabenbereichen.
- (2) Aus der Übersicht über die Schulden und Rücklagen muss der Stand zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ersichtlich sein, bei den Schulden gegliedert nach Gläubigern und Fälligkeiten.
- (3) Für den Rechnungsquerschnitt und die Gruppierungsübersicht gilt § 4 Nr. 2 und 3 sinngemäß.
- (4) Im Rechenschaftsbericht sind insbesondere die wichtigsten Ergebnisse der Jahresrechnung und erhebliche Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen zu erläutern. Der Rechenschaftsbericht soll außerdem einen Überblick über die Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr geben.

* jetzt: Vergabegrundsätze zu § 25 GemHVO

**Gemeindekassenverordnung
(GemKVO)**
**§ 34
Jahresabschluss**

(1) Das Zeitbuch und das Sachbuch sind zum Ende des Haushaltsjahres abzuschließen. Nach dem Abschlussstag dürfen nur noch Abschlussbuchungen (§ 46 Nr. 1) vorgenommen werden.

(2) Der buchmäßige Kassenbestand, die Kassenreste und die Haushaltsreste sowie Fehlbeträge sind nach der für die Zeit- und Sachbuchung vorgeschriebenen Ordnung in die Bücher des folgenden Haushaltsjahres zu übernehmen.

§ 35
Belege

(1) Die Buchungen müssen durch Kassenanordnungen und Auszahlungsnachweise, ferner durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt (begründende Unterlagen), belegt sein. In den Fällen der §§ 8 und 9 tritt an die Stelle der Kassenanordnung die Bestätigung, dass die sachliche und rechnerische Feststellung vorliegt (§ 11 Abs. 2 Satz 2 und 3). Soweit Anordnungs- und Feststellungsverfahren nach § 12 automatisiert sind, können die begründenden Unterlagen entweder in visuell nicht lesbarer Form gespeichert oder unmittelbar auf Bildträger übernommen werden.

(2) Die Kassenanordnungen und die Auszahlungsnachweise sind nach der sachlichen Buchung zu ordnen.

**§ 39
Zahl der Prüfungen**

(1) Bei der Gemeindekasse und bei jeder ihrer Zahlstellen sind in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Überwacht das Rechnungsprüfungsamt dauernd die Kasse oder wurde eine unvermutete überörtliche Kassenprüfung vorgenommen, kann von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden.

(2) Beim Ausscheiden des Kassenverwalters ist eine Kassenprüfung vorzunehmen.

(3) Handvorschüsse sind mindestens jährlich einmal unvermutet zu prüfen.

**§ 40
Inhalt der Prüfungen**

(1) Durch die Kassenbestandsaufnahme ist zu ermitteln, ob der Kassenistbestand mit dem Kassensollbestand übereinstimmt.

(2) Durch die Kassenprüfung ist außer dem Tatbestand nach Absatz 1 vor allem stichprobenweise festzustellen, ob

1. der Zahlungsverkehr ordnungsgemäß abgewickelt wird, insbesondere die Ein-

nahmen und Ausgaben rechtzeitig und vollständig eingezogen oder geleistet und Verwahrgelder und Vorschüsse unverzüglich abgewickelt worden sind,

2. die Bücher ordnungsgemäß geführt werden, insbesondere die Eintragungen im Sachbuch denen im Zeitbuch entsprechen,

3. die erforderlichen Belege vorhanden sind und nach Form und Inhalt den Vorschriften entsprechen,

4. der tägliche Bestand an Bargeld und auf den für den Zahlungsverkehr bei Kreditinstituten errichteten Konten den notwendigen Umfang nicht überschreitet,

5. die verwahrten Wertgegenstände und die anderen Gegenstände vorhanden sind,

6. im übrigen die Kassengeschäfte ordnungsgemäß und wirtschaftlich erledigt werden.

(3) Bei fremden Kassengeschäften kann von der Prüfung nach Absatz 2 Nr. 1 und 2 abgesehen werden, wenn die fremden Kassengeschäfte durch eine andere Stelle geprüft werden.

(4) Die Kassenprüfung umfasst den Zeitraum seit der letzten Kassenprüfung; die Bücher und Belege einer abgeschlossenen Jahresrechnung können jedoch von der Prüfung ausgenommen werden.

**§ 41
Prüfungsbericht**

(1) Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht zu fertigen; er ist dem Bürgermeister vorzulegen. Der Prüfungsbericht muss die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung und etwaige Erklärungen von Kassenbediensteten hierzu enthalten.

(2) Dem Prüfungsbericht über eine Kassenprüfung oder Kassenbestandsaufnahme ist der Kassenbestandsnachweis beizufügen, der vom Kassenverwalter und von den mit dem Zahlungsverkehr beauftragten Bediensteten zu unterschreiben ist.

(3) Unwesentliche Beanstandungen sind nach Möglichkeit im Verlauf der Prüfungen auszuräumen; von ihrer Aufnahme in den Prüfungsbericht soll abgesehen werden. Ergibt die Prüfung wesentliche Beanstandungen, hat der Bürgermeister die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen.

Kommunalabgabengesetz

§ 4

Gebühren (Allgemeines)

- (1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Gebühren erheben.
- (2) Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung - Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit - der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.

§ 5

Verwaltungsgebühren

- (1) Verwaltungsgebühren dürfen nur erhoben werden, wenn die Leistung der Verwaltung von dem Beteiligten beantragt worden ist oder wenn sie ihn unmittelbar begünstigt.
- (2) Wird ein Antrag auf eine gebührenpflichtige Leistung abgelehnt oder vor ihrer Beendigung zurückgenommen, so sind 10 bis 75 v. H. der Gebühr zu erheben, die bei ihrer Vornahme zu erheben wäre. Wird der Antrag lediglich wegen Unzuständigkeit abgelehnt, so ist keine Gebühr zu erheben.
- (3) Für Widerspruchsbescheide darf nur dann eine Gebühr erhoben werden, wenn der Verwaltungsakt, gegen den Widerspruch erhoben wird, gebührenpflichtig ist und wenn und soweit der Widerspruch zurückgewiesen wird. Die Gebühr beträgt höchstens die Hälfte der für den angefochtenen Verwaltungsakt festzusetzenden Gebühr.
- (4) Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Ausgaben für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen.
- (5) Mündliche Auskünfte sind gebührenfrei.
- (6) Von Gebühren sind befreit

1. das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern die Leistung der Verwaltung nicht ihre wirtschaftlichen Unternehmen betrifft oder es sich nicht um eine beantragte sonstige Tätigkeit i. S. d. § 4 Abs. 2 auf dem Gebiet der Bauleitplanung, des Kultur-, Tief- und Straßenbau handelt,
2. die Bundesrepublik und die anderen Länder, soweit Gegenseitigkeit gewährleistet ist,
3. die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, soweit die Leistung der Verwaltung unmittelbar der Durchführung kirchlicher Zwecke i. S. d. § 54 der Abgabenordnung dient.

Die Gebührenbefreiung gilt nicht für gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2, § 19 Satz 1 ÖGDG erbrachte Leistungen.

- (7) Besondere bare Auslagen, die im Zusammenhang mit der Leistung entstehen, sind zu ersetzen, auch wenn der Zahlungspflichtige von der Entrichtung der Gebühr befreit ist. Auslagen können auch demjenigen auferlegt werden, der sie durch unbegründete Einwendungen verursacht hat. Zu ersetzen sind insbesondere

- a) im Einzelfall besonders hohe Telegrafien-, Fernschreib-, Fernsprechgebühren und Zustellungskosten,

- b) Kosten öffentlicher Bekanntmachungen,
- c) Zeugen- und Sachverständigenkosten,
- d) die bei Dienstgeschäften den beteiligten Verwaltungsangehörigen zustehenden Reisekostenvergütungen,
- e) Kosten der Beförderung oder Verwahrung von Sachen.

Für den Ersatz der baren Auslagen gelten die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend.

§ 6

Benutzungsgebühren

- (1) Benutzungsgebühren sind zu erheben, wenn eine Einrichtung oder Anlage überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, sofern nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Im übrigen können Gebühren erhoben werden. Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung oder Anlage nicht übersteigen und in den Fällen des Satzes 1 in der Regel decken. § 109 der Gemeindeordnung bleibt unberührt.
- (2) Kosten im Sinne des Absatzes 1 sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Der Gebührenrechnung kann ein Kalkulationszeitraum von höchstens drei Jahren zugrunde gelegt werden. Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes sind innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Zu den Kosten gehören auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind, sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Eigenkapitalanteil außer Betracht. Soweit die Umsätze von Einrichtungen und Anlagen der Umsatzsteuer unterliegen, können die Gemeinden und Gemeindeverbände die Umsatzsteuer den Gebührenpflichtigen auferlegen.
- (3) Die Gebühr ist nach der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf. Die Erhebung einer Grundgebühr neben der Gebühr nach Satz 1 oder 2 sowie die Erhebung einer Mindestgebühr ist zulässig.
- (4) Auf die Gebühren können vom Beginn des Erhebungszeitraumes an angemessene Vorausleistungen verlangt werden.
- (5) Die bestehenden Vorschriften über die Verleihung des Rechts auf Erhebung von Fähr-, Hafen- und Schleusengeldern und von anderen gleichartigen Verkehrsabgaben sowie über die Feststellung der Tarife hierfür bleiben unberührt.

Rettungsdienstgesetz NRW

§ 14

Beteiligung der Krankenkassen

(1) Die Festsetzung der Gebühren in der Gebührensatzung erfolgt auf der Grundlage des jeweils geltenden Bedarfsplanes.

(2) Der Entwurf der Gebührensatzung ist den Verbänden der Krankenkassen und dem Landesverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften mit beurteilungsfähigen Unterlagen zur Stellungnahme zuzuleiten. Zwischen den Beteiligten ist Einvernehmen anzustreben.

(3) Die in Absatz 2 aufgeführten Verbände können bei einer erheblich abweichenden Bewertung der beurteilungsfähigen Unterlagen eine Begründung verlangen.

**Rechnungsprüfungsordnung
des Kreises Düren vom 22.07.2003****Präambel**

Für die Durchführung der Bestimmungen der §§ 101 bis 106 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NW) in der z. Zt. gültigen Fassung, die gemäß § 53 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der z. Zt. gültigen Fassung auch für die Kreise gelten, hat der Kreistag des Kreises Düren in seiner Sitzung am 22.07.2003 folgende Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung erlassen.

**§ 1
Stellung**

- (1) Der Kreis Düren unterhält ein Rechnungsprüfungsamt.
- (2) Das Rechnungsprüfungsamt ist dem Kreistag unmittelbar verantwortlich und in seiner sachlichen Tätigkeit diesem unmittelbar unterstellt.
- (3) Die Landrätin/Der Landrat ist Dienstvorgesetzte/Dienstvorgesetzter der Dienstkräfte des Rechnungsprüfungsamtes.
- (4) In der Beurteilung der Prüfungsvorgänge ist das Rechnungsprüfungsamt nur dem Gesetz unterworfen.
- (5) Für den allgemeinen Dienstbetrieb sind die für alle kreiseigenen Organisationseinheiten und Dienstkräfte geltenden Vorschriften und Anweisungen maßgebend.
- (6) Das Rechnungsprüfungsamt führt den mit den Prüfungsaufgaben verbundenen internen und externen Schriftverkehr selbständig. Bei externem Schriftverkehr sind Briefbogen mit der Bezeichnung „Kreis Düren – Rechnungsprüfungsamt –“ zu verwenden.

**§ 2
Organisation**

- (1) Das Rechnungsprüfungsamt besteht aus der Leiterin/dem Leiter, den Prüferinnen und Prüfern sowie den sonstigen Dienstkräften.
- (2) Die Leiterin/Der Leiter sowie die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes werden vom Kreistag bestellt und abberufen. Die Leiterin/Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes muss Beamtin/Beamter sein.
- (3) Die Leiterin/Der Leiter sowie die Prüferinnen und Prüfer müssen persönlich und fachlich für die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes geeignet sein und über umfassende Kenntnisse der gesamten Verwaltung verfügen; insbeson-

dere müssen sie die für die Durchführung ihrer Prüftätigkeit erforderlichen Kenntnisse auf verwaltungsrechtlichem, kameralistischem, kaufmännischem oder technischem Gebiet sowie auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) besitzen.

Durch die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen wird gewährleistet, dass die Leiterin/der Leiter sowie die Prüferinnen und Prüfer ihre vorhandenen Kenntnisse festigen und neue für die Prüfungstätigkeit erforderlich hinzuerwerben.

- (4) Die Leiterin/Der Leiter stellt den Prüfplan auf. Sie/Er trägt neben den Prüferinnen und Prüfern die Verantwortung für den Inhalt und die Durchführung der Prüfgeschäfte.

**§ 3
Aufgaben**

- (1) Das Rechnungsprüfungsamt übt die Kontrolle über die Haushaltsführung, das Kassen- und Rechnungswesen sowie die Vermögens- und Schuldenverwaltung aus.
- (2) Nach § 103 Abs. 1 GO hat das Prüfungsamt folgende Pflichtaufgaben:
 1. Die Prüfung der Rechnung (nach den näheren Angaben des § 101 GO),
 2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
 3. die dauernde Überwachung der Kreiskasse sowie die Vornahme von Kassenprüfungen,
 4. bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft, die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung (§ 92 Abs. 2 GO NW),
 5. die Prüfung der Finanzvorfälle gemäß § 100 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung,
 6. die Prüfung der Vergaben des Kreises.
- (3) Im Rahmen der gesetzlichen Prüfungsaufgabe nach § 103 Abs. 1 Nr. 6 GO wird dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung aller Vergaben vor deren Rechtswirksamkeit übertragen, bei denen der Auftragswert 40.000 €, bei Anschlussaufträgen 15.000 € und bei Vergaben an Planer, Gutachter oder Sachverständige 10.000 € übersteigen wird. Die Wertgrenzen verstehen sich als Nettobeträge, d.h. ohne Mehrwertsteuer.

Unberührt von dieser Regelung bleiben die Pflicht des Rechnungsprüfungsamtes zur Prüfung von Vergaben vor deren Rechtswirksamkeit unterhalb des genannten Auftragswertes in Stichproben und das Recht, Vergaben auch nachträglich zu prüfen.

- (4) Dem Rechnungsprüfungsamt werden aufgrund des § 103 Abs. 2 GO NW folgende weitere Aufgaben übertragen:

1. Die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
2. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
3. die Prüfung der Betätigung des Kreises als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß § 114 a GO NW,
4. die Prüfung der Kassen-, Buch- und Betriebsführung, die sich der Kreis bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat,
5. die Wahrnehmung von Prüfaufgaben, die in Satzungen, Vereinbarungen u.ä. mit freien Trägern, Vereinen und sonstigen Einrichtungen (z.B. Naturpark Nordeifel e.V., Spiel- und Lernstuben SKF) beschrieben sind,
6. die befristete Prüfung der Kassenanordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kreiskasse. Die Visakontrolle wird nur in begründeten Einzelfällen bzw. bei konkreten Anhaltspunkten angeordnet. Die Entscheidung hierüber liegt im pflichtgemäßem Ermessen der Leiterin/des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes,
7. die Prüfung und Beratung zu Bauplanung, Bauausführungen und Bauabrechnungen, exemplarisch vor, während und nach den Bauvorhaben,
8. die ergänzende örtliche Prüfung und Beratung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, soweit an sie die Wahrnehmung von Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe und anderweitige Aufgaben (z.B. nach dem Grundsicherungsgesetz) durch Satzung delegiert sind,
9. die Prüfung der Betriebskostenzuschüsse im Bereich Tageseinrichtungen für Kinder für das Jugendamt,
10. die Prüfung der Kassen-, Buch- und Betriebsführung der Biologischen Station in Nideggen-Brück,
11. die Korruptionsprävention.
12. die gutachtliche Äußerung vor der Entscheidung über wesentliche Änderungen finanz- und betriebswirtschaftlicher sowie vergaberechtlicher Art. Dabei ist das Rechnungsprüfungsamt über die Änderungsabsichten durch die Verwaltung so rechtzeitig zu informieren, dass eine inhaltliche Bewertung stattfinden kann.

- (5) Durch die mit dieser Rechnungsprüfungsordnung übertragenen weiteren Aufgaben darf die Durchführung der gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben nicht beeinträchtigt werden.

- (6) Die Leiterin/Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes ist berechtigt, vorübergehend Be-

schränkungen im Prüfumfang anzuordnen oder einzelne Gebiete von der Prüfung auszunehmen, wenn dies zur Erfüllung der Prüfungsaufgaben erforderlich ist und gesetzliche Bestimmungen und Vereinbarungen nicht entgegenstehen.

§ 4

Prüfungsaufträge

- (1) Der Kreistag kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Prüfungsaufträge erteilen.
- (2) Der Rechnungsprüfungsausschuss kann im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben dem Rechnungsprüfungsamt Prüfungsaufträge erteilen.
- (3) Der Landrat kann nach § 104 Abs. 1 GO NW dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge zur Prüfung erteilen. Der Kreisausschuss ist von der Auftragserteilung zu unterrichten.

§ 5

Befugnisse und Pflichten

- (1) Dem Rechnungsprüfungsamt ist die Durchführung der ihm obliegenden Aufgaben in entgegenkommender Weise zu erleichtern. Insbesondere sind ihm alle für die Prüfung notwendigen Auskünfte zu erteilen, Akten, Schriftstücke, Bücher, Datenbestände und sonstige Unterlagen auf Verlangen vorzulegen oder auszuhändigen, sofern nicht gesetzliche Vorschriften dem entgegenstehen. Die Leiterin/Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sowie Prüferinnen und Prüfer sind befugt, Zutritt zu allen Diensträumen sowie das Öffnen von Behältern, Dateien, Datenbanken usw. zu verlangen. Sie sind auch befugt, Veranstaltungen zu besuchen oder Ortsbesichtigungen vorzunehmen.
- (2) Zu den Berichten und Prüfungsbemerkungen ist fristgerecht Stellung zu nehmen.
- (3) Die Leiterin/Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes ist berechtigt, selbst an den Sitzungen des Kreistages und seiner Ausschüsse teilzunehmen.
- (4) Das Rechnungsprüfungsamt ist vom Landrat unter Darlegung des Sachverhaltes unmittelbar und unverzüglich zu unterrichten, wenn sich ein begründeter Verdacht dienstlicher Verfehlungen, Unregelmäßigkeiten und sonstiger Ursachen ergibt, durch die ein Vermögensschaden für den Kreis entstanden oder zu befürchten ist. Diese Regelung gilt auch für das vom Kreis zu verwaltende Fremdvermögen.

Unterrichtungspflicht besteht auch bei Kassenfehlbeträgen, soweit sie den Betrag von 50 € übersteigen.

- (5) Werden bei einer Prüfungen strafbare Handlungen oder wesentliche Unkorrektheiten festgestellt, so hat die Leiterin/der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes unverzüglich den Landrat und die Vorsitzende/den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses zu unterrichten. Dem Rechnungsprüfungsausschuss ist in der nächsten Sitzung Bericht zu erstatten.
- (6) Gutscheine und andere geldwerte Drucksachen dürfen nur nach Anhören des Rechnungsprüfungsamtes eingeführt werden, das sich vor allem zu den Sicherheitsvorschriften zu äußern hat.

§ 6**Zuzuleitende Unterlagen**

- (1) Dem Rechnungsprüfungsamt werden die Tagesordnungen mit Vorlagen sowie die Niederschriften zu den Sitzungen des Kreistages, des Kreisausschusses und des Bauausschusses, auf Anforderung auch von anderen Ausschüssen, zur Kenntnis zugeleitet.
- (2) Prüfungsberichte übergeordneter und sonstiger Stellen (z.B. Gemeindeprüfanstalt, Finanzamt, Wirtschaftsprüfer) sind unverzüglich dem Rechnungsprüfungsamt zuzuleiten.

§ 7**Prüfung der Jahresrechnung**

- (1) Der Landrat leitet die Jahresrechnung dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung zu.
- (2) Das Rechnungsprüfungsamt prüft die Jahresrechnung nach Maßgabe des § 101 GO NW, wobei die Leiterin/der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes den Umfang der Prüfung bestimmt. Hierbei sind die Vorstellungen des Rechnungsprüfungsausschusses zur berücksichtigen.
- (3) Das wesentliche Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung wird in einem Schlussbericht festgehalten, der dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Kenntnis zu bringen ist. Gleichzeitig ist eine Gliederung in einen Allgemeinen und einen Besonderen Berichtsteil vorzuschlagen.

Der Schlussbericht über die Jahresrechnung ist außerdem dem Landrat, den Kreistagsmitgliedern und den Dezernenten zuzuleiten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss beschließt über den Schlussbericht und die Gliederung, der dem Kreistag als Grundlage für die Beschlussfassung über die Jahresrechnung und die Erteilung der Entlastung des Landrates nach § 94 GO NW dienen soll. Stimmt der Schlussbericht des Rechnungsprüfungsausschusses nicht mit der Auffassung des Rech-

nungsprüfungsamtes überein, so ist die abweichende Meinung des Rechnungsprüfungsamtes dem Kreistag zur Kenntnis zu bringen.

§ 8**Auftragsprüfung**

- (1) Das Rechnungsprüfungsamt hat die Berichte über Prüfungen, die im Auftrage des Kreistages, des Rechnungsprüfungsausschusses oder des Landrates durchgeführt worden sind (§ 4) und den Kreis Düren betreffen, dem Landrat und der/dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses vorzulegen.
- (2) Hat das Rechnungsprüfungsamt außerhalb der Prüfung der Jahresrechnung Prüfungen vorgenommen und führte das Prüfungsergebnis zu keinen beachtlichen Hinweisen (H/) oder Beanstandungen (B), so ist das Ergebnis in einem Vermerk festzuhalten. Das Gleiche gilt, wenn Feststellungen von geringer Bedeutung im Einvernehmen mit der geprüften Stelle unmittelbar ausgeräumt werden.
- (3) Ergeben sich bei einer Prüfung nach Abs. 2 beachtliche Hinweise (H/) oder Beanstandungen (B), so ist das Ergebnis dem Landrat und der/dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses in Form eines Prüfungsberichtes vorzulegen.

§ 9**Vorlagen**

Vorlagen des Rechnungsprüfungsamtes an den Rechnungsprüfungsausschuss sowie Vorlagen an den Kreisausschuss und den Kreistag, soweit sie die Beschlussfassung über die Jahresrechnung und die Erteilung der Entlastung betreffen, werden von der Leiterin/vom Leiter des Rechnungsprüfungsamtes oder der Vertreterin/dem Vertreter unterzeichnet.

§ 10**Dienstanweisung**

Der Landrat erlässt im Rahmen seiner Zuständigkeit eine Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt.

§ 11**Schlussbestimmung**

Diese Rechnungsprüfungsordnung tritt am 01.08.2003 in Kraft.

Gleichzeitig tritt die vom Kreistag am 25.09.2001 beschlossene und am 01.01.2002 in Kraft getretene Rechnungsprüfungsordnung außer Kraft.

**Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt
der Kreisverwaltung Düren in der Fassung des
Kreistagsbeschlusses vom 06.07.2004****1. Allgemeines**

Diese Dienstanweisung wird aufgrund von § 10 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren vom 22.07.2003 erlassen.

2. Leitung

Der Leiter/Die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) ist für die ordnungsgemäße und rechtzeitige Erledigung der Geschäfte verantwortlich. Er/Sie stellt einen Prüfplan auf, verteilt die Aufgaben, gibt die erforderlichen Weisungen und führt regelmäßig Mitarbeiterbesprechungen durch. Der Leiter/Die Leiterin des RPA hat den Landrat/die Landrätin über alle besonderen Vorkommnisse zu unterrichten.

3. Prüfer/innen und Mitarbeiter/innen

3.1 Die Prüfer/innen haben die ihnen zugewiesenen Prüfungsgeschäfte in eigener Verantwortung rechtzeitig und nach bestem Wissen und Gewissen auszuführen. Für die Richtigkeit seiner Feststellungen ist der Prüfer/die Prüferin verantwortlich. Die Gesamtverantwortung für das Prüfungsgeschehen obliegt dem Leiter/der Leiterin des RPA.

3.2 Die Prüfer/innen sind in der Beurteilung der Prüfungsvorgänge nur dem Gesetz unterworfen. Sie machen sich mit den für ihre Tätigkeit erforderlichen Bestimmungen und den allgemeinen Dienstvorschriften vertraut und unterrichten sich eingehend über die Organisation und die Rechtsgrundlagen der zu prüfenden Stellen.

Eine Sammlung der für ihr Arbeitsgebiet maßgeblichen Bestimmungen und Anordnungen (Prüfungshandakte) halten die Prüfer/innen ständig bereit.

3.3 Die Prüfer/innen sind berechtigt, von den zu prüfenden Stellen jede für die Prüfung notwendige Auskunft, den Zutritt zu allen Räumen, die Öffnung von Behältern etc. sowie die Vorlage und Aushändigung von Akten, Unterlagen, Büchern und ähnliches zu verlangen, soweit gesetzliche Bestimmungen nicht entgegen stehen.

In die Geschäftsführung der zu prüfenden Stellen können die Prüfer/innen nicht eingreifen. Sie sind nicht berechtigt, Weisungen für den Dienstbetrieb zu geben.

Die Prüfer/innen weisen sich durch einen vom Landrat/Landrätin ausgestellten Dienstausweis aus.

3.4 Die Mitarbeiter/innen des RPA haben sich gegenüber Dienstkräften, deren Arbeitsbereiche geprüft werden, taktvoll zu verhalten. Die Prüfung ist umsichtig, zweckdienlich und wirtschaftlich durchzuführen.

3.5 Die Mitarbeiter/innen des RPA sind besonders zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Sie haben sich bei ihren Prüfungen aller Handlungen und Äußerungen zu enthalten, die sich persönlich gegen Mitarbeiter/innen der zu prüfenden Dienststellen richten und zur Erreichung des Prüfungszwecks nicht erforderlich sind.

3.6 Die Prüfer/innen und sonstigen Mitarbeiter/innen haben den Leiter/die Leiterin des RPA unverzüglich zu verständigen, wenn zu Dienstkräften, deren Arbeitsgebiete sie zu überprüfen haben, nach der Zivilprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht besteht. Gleiches gilt, wenn dienstliche oder private Kontakte zu Personen, Firmen, Vereinen etc. außerhalb der Verwaltung zu einer Interessenkollision führen können.

4. Prüfungsablauf

4.1 Vor Beginn jeder Prüfung ist der /die Amtsleiter/Amtsleiterin durch den Leiter/die Leiterin des RPA zu benachrichtigen. Soweit es im Hinblick auf die Bedeutung der Prüfung geboten erscheint, ist auch der/die jeweilige Dezernent/in bzw. der Landrat/die Landrätin zu unterrichten.

Hierüber entscheidet der Leiter/die Leiterin des RPA.

4.2 Vor der Durchführung von Betätigungsprüfungen und anderer externer Prüfungen ist der Geschäftsführer, Hauptverwaltungsbeamte oder die sonst zuständige Stelle frühzeitig zu benachrichtigen.

4.3 Bei unvermuteter Kassenprüfung erfolgt die Unterrichtung nach der Kassenbestandsaufnahme. Die vorstehenden Regelungen zu den Ziffern 4.1 bis 4.3 gelten nicht, soweit dies die Natur und Zweckbestimmung der Prüfung ausschließt.

4.4 Methode und Umfang der Prüfungen sind im Rahmen der erteilten Weisungen dem/der einzelnen Prüfer/in überlassen.

Laufende Prüfungen können nur aus dienstlichen Gründen mit Zustimmung des Leiters/der Leiterin des RPA unterbrochen werden.

4.5 Die Prüfer/innen sind verpflichtet, alle besonderen Wahrnehmungen und Mängel, insbesondere den Verdacht von strafbaren Handlungen und sonstigen Dienstvergehen dem Leiter/der Leiterin des RPA sofort mitzuteilen.

5. Kennzeichnung der geprüften Belege

Die geprüften Belege werden – soweit erforderlich – mit Namenszug oder –zeichen, mit einem Prüfungsstrich oder mit einem Stempelaufdruck versehen. Für die diesbezügliche Kennzeichnung und sonstige Prüfungsvermerke ist grüne Farbe zu verwenden.

6. Dokumentation der Prüfungsergebnisse

6.1 Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht oder ein Vermerk zu fertigen (§ 8 der Rechnungsprüfungsordnung).

Prüfungsbemerkungen über die laufende Prüfung von Kassenvorgängen und Belegen sowie die dauernde Kassenüberwachung können von Zeit zu Zeit in Prüfungsberichten zusammengefasst werden.

Sofern das RPA in den Fällen des § 8 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung eine Erörterung mit der betreffenden Organisationseinheit zu einzelnen Feststellungen für erforderlich hält, sind diese besonders zu kennzeichnen.

6.2 Den überprüften Stellen soll Gelegenheit gegeben werden, Prüfungsbemerkungen mündlich zu klären, bevor die Prüfungsberichte abgefasst werden. Der/Die Prüfer/in entscheidet pflichtgemäß, ob eine Prüfungsbemerkung aufrechterhalten oder aufgrund der mündlichen Stellungnahme als erledigt angesehen wird.

6.3 Unabhängig von der Bedeutung von Feststellungen sind in jedem Fall die Prüfungsergebnisse in einem Prüfungsbericht zusammenzufassen für

- a) die jährliche Prüfung der Rechnung gemäß § 103 Abs. 1 Ziff. 1 GO
- b) gesonderte Prüfaufträge durch den Kreistag oder durch den Rechnungsausschuss
- c) Prüfaufträge des Landrates/der Landrätin nach § 104 GO

6.4 Der Prüfungsbericht enthält, wer die Prüfung durchgeführt hat, worauf sie sich erstreckte und wie sie durchgeführt wurde (insbesondere, ob stichprobenweise oder lückenlos). Außerdem ist die Prüfungszeit anzugeben.

6.5 In den Prüfungsbericht sind nur die festgestellten Tatbestände und Mängel sowie die Folgerungen aufgrund des Prüfungsergebnisses aufzunehmen.

Der Prüfungsbericht ist sachlich, klar und kurz zu fassen.

6.6 Die Prüfungsberichte werden durch den Leiter/die Leiterin des RPA unterzeichnet.

7. Behandlung der Prüfberichte

7.1 Das Rechnungsprüfungsamt legt sowohl alle unter Ziff. 6.3 a) - c) beschriebenen Prüfungsberichte als auch sonstige Berichte mit beachtlichen Hinweisen oder Beanstandungen nach § 8 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung dem Landrat/der Landrätin und dem/der Vorsitzenden des Rechnungsausschusses vor.

Zeitgleich wird dem für das Ausräumungsverfahren zuständigen Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben eine Ausfertigung des Prüfungsberichtes übersandt.

Das Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben fordert bei den betreffenden Organisationseinheiten Stellungnahmen zu den Prüfungsbemerkungen an, fasst sie zu

einer Gesamtstellungnahme zusammen und leitet diese dem RPA zu. Das RPA entscheidet im Anschluss, ob und inwieweit eine Prüfungsbemerkung ausgeräumt ist. Der Landrat/die Landrätin, der Vorsitzende/die Vorsitzende des Rechnungsausschusses sowie der Rechnungsausschuss werden hierüber in geeigneter Form unterrichtet.

Dies gilt nicht, sofern der Rechnungsausschuss für die Ausräumung zuständig ist bzw. selbst Prüfbemerkungen bereits für erledigt erklärt hat.

7.2 Bei Feststellungen von geringer Bedeutung, für die das RPA eine Erörterung mit der geprüften Stelle für erforderlich hält (Ziff. 6.1), wird den Organisationseinheiten durch das RPA eine angemessene Frist zur Stellungnahme gesetzt.

Wird diese Frist nicht beachtet, ist an die Erledigung zu erinnern und die Stellungnahme innerhalb einer möglichst kurzen, aber angemessenen Nachfrist vorzulegen. Verstreicht auch diese, ist der Landrat/die Landrätin über den/die zuständigen Dezernenten/Dezernentin zu informieren.

Dem RPA bleibt ausdrücklich vorbehalten, diesen Sachverhalt in einem förmlichen Prüfungsbericht darzulegen.

7.3 Der Leiter/die Leiterin des RPA entscheidet, in welcher Weise das Prüfungsergebnis dokumentiert und bekannt gegeben wird.

7.4 Im Rahmen der ergänzenden örtlichen Prüfung und Beratung der Sozialämter der kreisangehörigen Kommunen werden Prüfungsberichte dem/der Hauptgemeindefachbearbeiter/Hauptgemeindefachbearbeiterin, der Kommunalaufsicht und dem Kreissozialamt zugeleitet.

Zu den Prüfungsbemerkungen fordert die Aufsichtsbehörde bei der jeweiligen Stadt oder Gemeinde eine Stellungnahme an. Diese wird fachaufsichtlich durch das Kreissozialamt ausgewertet. Das RPA und die Kommunalaufsicht sind über das abschließende Ergebnis zu informieren.

8. Schriftverkehr

8.1 Gemäß § 1 Abs. 6 der Rechnungsprüfungsordnung führt das RPA den mit den Prüfungsaufgaben verbundenen internen und externen Schriftverkehr selbstständig. Der Leiter/die Leiterin des RPA ist insoweit berechtigt, die Zeichnungsbefugnis zu delegieren.

8.2 Für den allgemeinen Schriftverkehr und die Unterzeichnung gelten die Vorschriften der Allgemeinen Dienstordnung für die Kreisverwaltung Düren.

9. Inkrafttreten

Die Dienstanweisung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft. Gleichzeitig tritt die Dienstanweisung für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt der Kreisverwaltung Düren vom 15.06.1990 außer Kraft.

Korruptionsbekämpfungsgesetz**§ 2****Prüfeinrichtungen**

(1) **Prüfeinrichtungen** im Sinne dieses Gesetzes sind der Landesrechnungshof einschließlich seiner staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die **kommunalen Rechnungsprüfungsämter**, die Gemeindeprüfungsanstalt und die Innenrevisionen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

(2) Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze sind behördenintern festzulegen.

§ 12**Anzeigepflicht**

(1) Liegen Tatsachen vor, die Anhaltspunkte für Verfehlungen nach § 5 Abs. 1 darstellen können, zeigt die Leiterin oder der Leiter einer Stelle nach § 1 Abs. 1, die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, die Verantwortliche oder der Verantwortliche einer sonstigen der Aufsicht des Landes unterstellten Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 Nr. 2), diese dem Landeskriminalamt an. Das gleiche gilt für das für die Prüfung zuständige Mitglied des Landesrechnungshofs, die Leiterinnen oder **Leiter der kommunalen Rechnungsprüfungsämter** und die Leiterin oder den Leiter der Gemeindeprüfungsanstalt, wenn bei den Prüfungen Anhaltspunkte nach Satz 1 festgestellt werden; in diesem Fall ist in der Regel die Leiterin oder der Leiter der betroffenen Behörde oder Einrichtung über die Anzeige unverzüglich zu unterrichten.

(2) Soll eine Unterrichtung nach Absatz 1 Satz 2 letzter Satzteil nicht erfolgen, weil Zweifel an der Unbefangenheit der Leiterin oder des Leiters vorliegen und diese/dieser für Aussagegenehmigungen zuständig wäre, ist die oberste Aufsichtsbehörde für die Erteilung der Aussagegenehmigung zuständig.

§ 13**Beratungspflicht**

Die **Prüfeinrichtungen** sind verpflichtet, auf Anfrage der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, diese über die Aufdeckungsmöglichkeiten und Verhinderungen von Verfehlungen nach § 5 Abs. 1 zu beraten. Die Prüfeinrichtungen entscheiden über Art und Umfang der Beratung.

§ 15**Auskunftspflicht**

Die Mitglieder nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 bis 6 geben, soweit es für die jeweilige Einzelfallprüfung notwendig ist, der **Prüfeinrichtung** uneingeschränkt Auskunft über ihre Vermögensverhältnisse wie Beteiligung an Unternehmen, Wertpapiervermögen, treuhänderisch gehaltenem Vermögen und Grundbesitz. Art und Weise des Verfahrens, wie Mitglieder der Landesregierung einer Auskunftspflicht entsprechend Satz 1 genügen können, regelt die Landesregierung in ihrer Geschäftsordnung.

§ 16**Anzeigepflicht**

Stellen im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 7 zeigen die Vergabe von Aufträgen, deren Wert 200.000,- € übersteigt und die keine Inhousegeschäfte darstellen, den für sie zuständigen Prüfeinrichtungen, der Gemeindeprüfungsanstalt für alle im kommunalen Bereich erfolgten Vergaben, an. Das gleiche gilt für Vermögensveräußerungen. Hierzu sind eine Liste der Angebote aller Bieterinnen und Bieter sowie Bewerberinnen und Bewerber mit Namen und Preis sowie die Auswahlentscheidung einschließlich Begründung beizufügen. § 10 gilt entsprechend. Die **Prüfeinrichtungen** sind untereinander im Rahmen ihrer Zuständigkeit auskunftsverpflichtet.

**Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
(GWB)**

GWB § 97 Allgemeine Grundsätze

- (1) Öffentliche Auftraggeber beschaffen Waren, Bau- und Dienstleistungen nach Maßgabe der folgenden Vorschriften im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren.
- (2) Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Benachteiligung ist auf Grund dieses Gesetzes ausdrücklich geboten oder gestattet.
- (3) Mittelständische Interessen sind vornehmlich durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillose angemessen zu berücksichtigen.
- (4) Aufträge werden an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben; andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist.
- (5) Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.
- (6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen über das bei der Vergabe einzuhaltende Verfahren zu treffen, insbesondere über die Bekanntmachung, den Ablauf und die Arten der Vergabe, über die Auswahl und Prüfung der Unternehmen und Angebote, über den Abschluss des Vertrages und sonstige Fragen des Vergabeverfahrens.
- (7) Die Unternehmen haben Anspruch darauf, dass der Auftraggeber die Bestimmungen über das Vergabeverfahren einhält.

GWB § 99 Öffentliche Aufträge

- (1) Öffentliche Aufträge sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben, und Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungsaufträgen führen sollen.
- (2) Lieferaufträge sind Verträge zur Beschaffung von Waren, die insbesondere Kauf oder Ratenkauf oder Leasing, Miet- oder Pachtverhältnisse mit oder ohne Kaufoption betreffen. Die Verträge können auch Nebenleistungen umfassen.
- (3) Bauaufträge sind Verträge entweder über die Ausführung oder die gleichzeitige Planung und Ausführung eines Bauvorhabens oder eines Bauwerks, das Ergebnis von Tief- oder Hochbauarbeiten ist und eine wirtschaftliche oder technische Funktion erfüllen soll, oder einer Bauleistung durch Dritte gemäß den vom Auftraggeber genannten Erfordernissen.
- (4) Als Dienstleistungsaufträge gelten die Verträge über Leistungen, die nicht unter Absatz 2 oder 3 fallen und keine Auslobungsverfahren sind.
- (5) Auslobungsverfahren im Sinne dieses Teils sind nur solche Auslobungsverfahren, die dem Auftraggeber auf Grund vergleichender Beurteilung durch ein Preisgericht mit oder ohne Verteilung von Preisen zu einem Plan verhelfen sollen.

- (6) Ein öffentlicher Auftrag, der sowohl den Einkauf von Waren als auch die Beschaffung von Dienstleistungen zum Gegenstand hat, gilt als Dienstleistungsauftrag, wenn der Wert der Dienstleistungen den Wert der Waren übersteigt. Ein öffentlicher Auftrag, der neben Dienstleistungen Bauleistungen umfasst, die im Verhältnis zum Hauptgegenstand Nebenarbeiten sind, gilt als Dienstleistungsauftrag.

GWB § 100 Anwendungsbereich

- (1) Dieser Teil gilt nur für Aufträge, welche die Auftragswerte erreichen oder überschreiten, die durch Rechtsverordnung nach § 127 festgelegt sind (**Schwellenwerte**)
- (2) ...

**Vergabeverordnung
(VgV)**

VgV § 2 Schwellenwerte

Der Schwellenwert beträgt:

1. [...]
2. [...]
3. für alle anderen Liefer- und Dienstleistungsaufträge:
211.000 Euro,
4. für Bauaufträge: **5.278.000 Euro,**
5. [...]
- ...
8. [...]

**Gemeindehaushaltsverordnung a.F.
(GemHVO)**

§ 31

Vergabe von Aufträgen

- (1) Der Vergabe von Aufträgen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen.
- (2) Bei der Vergabe von Aufträgen sind die Vergabe-grundsätze anzuwenden, die das Innenministerium bekanntgibt.

Hauptsatzung des Kreises Düren

§ 13

**Dem Landrat und dem Kreisausschuss
übertragene Geschäfte**

- (1) ...
- (2) Dem **Kreisausschuss** sind nach § 26 Abs. 1 Satz 3 KrO folgende Geschäfte übertragen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt:
 - a) – c) ...
 - d) **Vergaben** ohne Rücksicht auf ihre Höhe.
 - e) ...

Kommunale Vergabegrundsätze

RdErl. d. Innenministeriums v. 22.3.2006
- 34-48.07.01/01-2178/05 -

Gemäß § 25 Abs. 2 GemHVO sind die Gemeinden (GV) gehalten, bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der durch die Europäische Union vorgegebenen Schwellenwerte die Vergabebestimmungen anzuwenden, die das Innenministerium festlegt. Unter Ausschöpfung des Spielraums für die kommunale Selbstverwaltung, bei Ermöglichung eines möglichst flexiblen, aber einheitlichen Handlungsrahmens für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, gebe ich die nachfolgenden Grundsätze bekannt:

1**Geltungsbereich****1.1**

Öffentliche Auftraggeber, die diese Vergabegrundsätze anzuwenden haben, sind Gemeinden (GV) sowie deren Einrichtungen nach § 107 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO), die wie Eigenbetriebe geführt werden (eigenbetriebsähnliche Einrichtungen).

1.2

Keine Anwendung finden diese Vergabegrundsätze auf Eigenbetriebe und kommunale Eigengesellschaften sowie Zweckverbände, deren Hauptzweck der Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens ist. Für gemeindliche Anstalten des öffentlichen Rechts i.S. des § 114 a GO (Kommunalunternehmen) gilt hinsichtlich der Vergabegrundsätze die Regelung des § 8 der Kommunalunternehmensverordnung (KUV) vom 24.10.2001 (GV.NRW. S. 733) in der jeweils geltenden Fassung.

1.3

Die Vergabegrundsätze gelten ausschließlich bei öffentlichen Aufträgen, deren geschätzte Auftragswerte die in Ziffer 2 genannten EU-Schwellenwerte ohne Umsatzsteuer nicht erreichen.

2**Bundesrechtliche Verpflichtungen**

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gelten grundsätzlich die Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB - 4. Teil) vom 15.7.2005 (BGBl. I S. 2114) in der jeweils geltenden Fassung, sofern im Einzelfall die EU-Schwellenwerte ohne Umsatzsteuer erreicht oder überstiegen werden. Diese ergeben sich aus § 100 Abs. 1 GWB i.V.m. § 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) vom 11.2.2003 (BGBl. I S. 169) in der jeweils geltenden Fassung.¹⁾

3**Allgemeine Vergabeprinzipien****3.1**

Die Europäische Kommission leitet aus den in den Art. 12, 28, 43 und 49 des EG-Vertrags niedergelegten Grundsätzen die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Transparenz her. Diese grundlegenden Anforderungen gelten nach aktueller Auffassung der Kommission prinzipiell für alle Fälle von Auftragsvergaben durch öffentliche Auftraggeber, auch für solche außerhalb der europäischen Vergaberichtlinien. Daraus folgernd könnte die Notwendigkeit entstehen, zugunsten jedes potenziellen Bieters einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit zu sichern, der es ermöglicht, die Märkte dem Wettbewerb zu öffnen und die Objektivität des Verfahrens sicher zu stellen. Sollten diese Anforderungen bei Auftragsvergaben mit Auftragswerten oberhalb einer Grenze von 10% der unter Ziffer 2 genannten EU-Schwellenwerte nicht hinreichend erfüllt sein, ist nicht auszuschließen, dass die Kommission Vergaben beanstandet.

3.2

Nach den allgemeinen wettbewerblichen Anforderungen sind die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, auch unterhalb der EU-Schwellenwerte neben transparenten und diskriminierungsfreien Beschaffungsvorgängen für einen fairen und lautereren Wettbewerb zu sorgen. Einzelne Vergabeentscheidungen haben sie fortlaufend und zeitnah zu dokumentieren und zu begründen. Kleinere und mittlere Unternehmen haben sie angemessen zu berücksichtigen. Auf eine ausreichende Streuung der Angebotsaufforderungen haben sie zu achten, indem die Leistung in jedem Falle, in dem dies nach Art und Umfang zweckmäßig ist, möglichst in Lose geteilt und nach Losen vergeben wird (Teillöse). Bauleistungen verschiedener Handwerks- oder Gewerbezeige haben sie in der Regel nach Fachgebieten oder Gewerbezeigen getrennt zu vergeben (Fachlose). Auch neuen Bewerbern und Bewerbern aus anderen Kommunen soll Gelegenheit zur Angebotsabgabe gegeben werden.

4**Vergabe von Bauleistungen**

Zur Vermeidung rechtlicher Risiken sollen bei Aufträgen über Bauleistungen unterhalb des EU-Schwellenwertes deshalb grundsätzlich die Teile A (Abschnitt 1), B und C der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) in der jeweils geltenden, im Bundesanzeiger (BAnz.) veröffentlichten Fassung angewendet werden. Die Regelungen der Ziffern 7 und 8 bleiben davon unberührt.

5**Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen**

Zur Vermeidung rechtlicher Risiken wird bei Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte grundsätzlich die Anwendung der Teile A (Abschnitt 1) und B der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) in der jeweils geltenden, im Bundesanzeiger veröffentlichten Fassung empfohlen.

Die Regelungen der Ziffern 7 und 8 bleiben davon unberührt.

6

Vergabe von freiberuflichen Leistungen

Die Anwendung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der jeweils geltenden, im Bundesanzeiger veröffentlichten Fassung ist für Leistungen, die im Rahmen von freiberuflichen Tätigkeiten erbracht werden und deren Auftragswert unterhalb des EU-Schwellenwerts für Liefer- und Dienstleistungsaufträge liegt, nicht vorgeschrieben. Sollte eine freiberufliche Leistung eindeutig und erschöpfend beschreibbar sein, gelten die Regelungen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen.

7

Wahl der Vergabeart

Gemäß § 25 Abs. 1 GemHVO muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder eine freihändige Vergabe rechtfertigen. Unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der kommunalen Praxis halte ich im Rahmen dieses Erlasses folgende typisierende Betrachtungsweise zur vereinfachten Auswahl der Vergabeart für vertretbar:

7.1

Die Durchführung einer beschränkten Ausschreibung ohne weitere Einzelbegründung bei der Vergabe von Leistungen nach Ziffer 4 bis zu einem Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) von höchstens

- 300.000 € im Tiefbau,
- 150.000 € für Rohbauarbeiten im Hochbau (Erd-, Beton- und Maurerarbeiten mit und ohne Putzarbeiten) und
- 75.000 € für Ausbaugewerke und sonstige Gewerke im Hochbau sowie für Pflanzungen und Straßenausstattung.

7.2

Die Durchführung einer freihändigen Vergabe ohne weitere Einzelbegründung bei der Vergabe von Leistungen nach Ziffern 4 und 5 bis zu einem Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) von höchstens 30.000 €.

7.3

Die Möglichkeit einer beschränkten Ausschreibung oder einer freihändigen Vergabe oberhalb dieser Wertgrenzen bleibt bei entsprechender Begründung in Einzelfall unberührt.

8

Elektronische Auktionen

Der Vergabe eines öffentlichen Auftrags im Rahmen dieses Erlasses darf eine elektronische Auktion auf einem dafür vorgesehenen Internet-Marktplatz vorausgehen, sofern die Spezifikation des Auftrags hinreichend präzise beschrieben werden kann. Bei der Durchführung einer elektronischen Auktion sind die diesbezüglichen Regelungen der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (insbesondere Artikel 54) entsprechend anzuwenden.

9

Korruptionsverhütung

9.1

Bei öffentlichen Aufträgen sind die Vorschriften des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW- KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (GV. NRW. 2005 S. 8) in der jeweils geltenden Fassung zu beachten. Zur Vermeidung von Manipulationen sind entsprechende organisatorische Maßnahmen zu treffen.

9.2

Auf die zwischen dem Innenministerium NRW und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Erläuterungen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz (Stand 20.06.2005), in denen die Heranziehung des RdErl. des Innenministeriums, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 26.4.2005 (SMBI. NRW. 20020) empfohlen wird, weise ich besonders hin.

10

Aufhebungsvorschrift

Der RdErl. des Innenministeriums vom 10.4.2003 (SMBI. NRW. 6300) wird aufgehoben.

11

In-Kraft-Treten

Dieser Runderlass tritt am Tage nach seiner Veröffentlichung in Kraft.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort	KJFöG	Kinder- u. Jugendförderungsgesetz
a.A.	andere/r Auffassung	KorruptionsbG	Korruptionsbekämpfungsgesetz
AC	Assessment Center	KrO	Kreisordnung
a.F.	alte Fassung	LBG	Landesbeamtengesetz
a.V.	aus Vorjahren	LDG	Landesdisziplinalgesetz
ADO	Allgemeine Dienstordnung	LGG	Landesgleichstellungsgesetz
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung	LHO	Landeshaushaltsordnung
AG	Ausführungsgesetz	LKA	Landeskriminalamt
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen	LOG	Landesorganisationsgesetz
apl.	außerplanmäßig	LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
ARü	Allgemeine Rücklage	LRHG	Gesetz ü. d. Landesrechnungshof
B. v.	Beschluss vom	LT-Drs.	Landtags-Drucksache
BAG	Bundesarbeitsgericht	LV	Landesverfassung
BAGE	Entscheidungsband des BAG	LVerb	Landschaftsverband
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	LVO	Laufbahnverordnung
BGH	Bundesgerichtshof	MStandsG	Mittelstandsgesetz NRW
BHO	Bundeshaushaltsordnung	m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
BKVO	Betriebskostenverordnung	Nds.	Niedersachsen
BMF	Bundesfinanzministerium	n.F.	neue Fassung
BR	Bezirksregierung	NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	NKFEG	Einführungsgesetz um NKF
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	NKFG	NKF-Gesetz
BVerwGE	Entscheidungsband des BVerwG	NWVB.	Zeitschrift NRW Verwaltungsblätter
DA	Dienstanweisung	ÖDR	Öffentliches Dienstrecht
DÖD	Zeitschrift "Der öffentliche Dienst"	OE	Organisationseinheiten
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten	OVG	Oberverwaltungsgericht
Drs.	Drucksache	OVGE	Entscheidungsband des OVG
eD	echte Deckung	PPP	Private Public Partnership
EG	Entgeltgruppe (TVöD)	RetTG	Gesetz über den Rettungsdienst
EnEV	Energieeinsparverordnung	Rn.	Randnummer
Erl.	Erlass bzw. Erläuterung	R-P	Rheinland-Pfalz
ESTG	Einkommenssteuergesetz	RPO	Rechnungsprüfungsordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof	RSpr.	Rechtsprechung
Fn.	Fußnote	SchulG	Schulgesetz NRW
gD	gegenseitige Deckung	SGB	Sozialgesetzbuch
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung	StA	Staatsanwaltschaft
GemKVO	Gemeindekassenverordnung	TE	Tageseinrichtung
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz	TUIV	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
GG	Grundgesetz	TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
GO	Gemeindeordnung	U. v.	Urteil vom
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt	UA	Unterabschnitt
GSchO	Geschäftsordnung	uD	unechte Deckung
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen	ULB	Untere Landschaftsbehörde
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	üpl.	überplanmäßig
HB	Hilfebedürftige/r	VE	Verpflichtungsermächtigung
h.M.	herrschende Meinung	VerfG.	Verfügung
HAR	Haushaltsausgabereist	VERPA	Vereinigung der RPÄ in NRW e.V.
HER	Haushaltseinnahmerest	VG	Verwaltungsgericht
HGB	Handelsgesetzbuch	VGH	Verwaltungsgerichtshof
HGRG	Haushaltsgrundsätzegesetz	VgV	Vergabeverordnung
HHR	Haushaltsrest(e)	VmH	Vermögenshaushalt
HHS	Haushaltssatzung	VOB	Verdingungsordnung f. Bauleistungen
HHSt.	Haushaltsstelle	VOF	Verbindungsordnung f. freiberufliche Leistungen
Hj.	Haushaltsjahr	VOL	Verdingungsordnung f. Leistungen
HS	Hauptsatzung	VR	Zeitschrift Verwaltungsrundschau
HSK	Haushaltssicherungskonzept	VV	Verwaltungsvorschriften
HVB	Hauptverwaltungsbeamter	VVG	Verwaltungsvorschriften Gemeinden
idFv.	in der Fassung vom	VwH	Verwaltungshaushalt
IFG	Informationsfreiheitsgesetz	VwKG	Verwaltungskostengesetz Bund
IM	Innenministerium	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
i.w.S.	im weiteren Sinne	ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz	ZEW	Zweckverband Entsorgungsregion West
JR	Jahresrechnung	ZVS	Zentrale Vergabestelle
KAG	Kommunalabgabengesetz		
KAR	Kassenausgabereist		
KER	Kasseneinnahmerest		
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle		